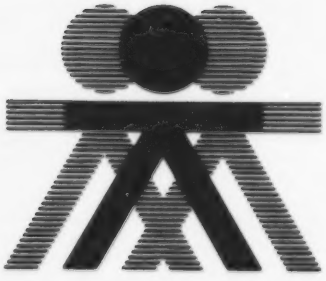
LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Rapport annuel 1984



Le contenu de cette publication a été rédigé par
le Protecteur du citoyen

Cette édition a été produite par
la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — 2e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-09215-9
ISSN 0701-5984

© Gouvernement du Québec

Monsieur Richard Guay
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, j'ai l'honneur de vous transmettre le quinzième rapport annuel de mes activités et de mes recommandations. Ce rapport couvre l'année 1984.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Protecteur du citoyen,

Yves Labonté

Québec, le 21 mai 1985

Table des matières

Introduction 7

Partie I
L'organisation du Bureau

1.1 Le Comité de gestion **12**

1.2 La Direction des enquêtes **12**

1.3 La Direction des communications **13**

1.4 La Direction des services administratifs **13**

Partie II
Les ressources budgétaires **15**

Partie III
Les activités

3.1 Les directions de soutien **17**

3.2 La Direction des enquêtes **20**

A — Les ministères

1. Le ministère des Affaires culturelles **20**
2. Le ministère des Affaires sociales **20**
3. Le ministère de l'Éducation **21**
4. Le ministère de l'Énergie et des Ressources **23**
5. Le ministère de l'Environnement **24**
6. Le ministère de la Justice **25**
7. Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu **26**
8. Le ministère du Revenu **30**
9. Le ministère des Transports et la Commission des transports **35**

B — Les organismes

1. La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance **37**
2. La Commission de la santé et de la sécurité du travail **37**
3. La Curatelle publique **41**
4. La Régie de l'assurance automobile du Québec **41**
5. L'Office des ressources humaines **48**
6. La Société d'habitation du Québec **49**

Partie IV
Les statistiques **51**

Introduction

Sans la collaboration des ministères et organismes dont il a mission d'examiner les actes ou les omissions eu égard aux droits des citoyens, la tâche du Protecteur du citoyen serait à peu près impossible. Rien de plus facile, en effet, pour un fonctionnaire qui redouterait de voir manifester au grand jour certaines de ses décisions, que de recourir à des faux-fuyants et des prétextes susceptibles sinon d'empêcher qu'une enquête ait lieu du moins d'en retarder considérablement le déroulement. Il m'est agréable de signaler que, dans la très grande majorité des cas, c'est avec une généreuse ouverture d'esprit qu'on a accueilli nos interventions. En fait, depuis l'existence de l'institution, le Protecteur du citoyen n'a jamais eu à utiliser ses pouvoirs extraordinaires de commissaire-enquêteur pour contraindre un fonctionnaire récalcitrant à répondre à ses questions ou à lui remettre les documents qu'il désire consulter.

Il faut en rendre témoignage aux fonctionnaires et à leurs supérieurs qui ont compris que l'intervention du Protecteur du citoyen ne tend pas en soi à découvrir des coupables mais bien au contraire à protéger les citoyens et conséquemment à leur assurer un meilleur service de la part de l'Administration publique. Cet objectif étant également celui des fonctionnaires, il ne peut donc, du moins en principe, y avoir d'antinomie entre les actions de l'un et des autres.

Non seulement le Protecteur est-il bien reçu, mais lorsqu'il signifie aux responsables son avis qu'une personne a été lésée, on n'hésite pas, de façon générale, à apporter les corrections qui s'imposent.

En consultant les tableaux statistiques 4 et 8, on constatera que sur 1 072 cas où nous avons été d'avis que notre requérant avait subi une lésion, l'Administration s'est refusée à réparer le tort causé dans quatre cas seulement.

Mais puisque l'exception confirme la règle, il me paraît nécessaire de rapporter ici les quelques difficultés que, dans nos relations avec les ministères et les organismes, nous avons rencontrées au cours de l'année.

Il est vrai que nos enquêtes sont devenues, dans certains cas, plus incisives et que, comme je l'annonçais dans mon rapport de l'année dernière, nous nous sommes livrés, là où la chose s'avérait utile, à des enquêtes à caractère systémique. Ces changements dans nos méthodes de travail n'ont pas été reçus avec la même faveur partout. Ainsi au ministère du Revenu, on a tenté de nous refuser le pouvoir de nous prononcer sur des problèmes d'interprétation des lois fiscales, ce pouvoir étant, d'après le Ministère, réservé à la Cour provinciale. On pourra lire, au chapitre traitant de ce ministère, l'argumentation que j'ai cru bon d'opposer à cette prétention.

D'autre part, le Curateur public, tout en professant le plus grand respect pour l'institution du Protecteur du citoyen, s'est montré très réticent à lui donner accès aux dossiers de la Curatelle. Les raisons invoquées ont été multiples mais peu convaincantes et me semblent reposer sur une fausse interprétation de la Loi sur le Protecteur du citoyen. Des discussions sont présentement en cours pour tenter de résoudre le différend sans que nous soyons obligés, pour accomplir notre travail, de recourir aux moyens de contrainte que le Législateur a mis à la disposition du Protecteur du citoyen. J'ai bon espoir que nous y parviendrons.

Une question d'interprétation de nos lois respectives m'oppose également au président de la Régie du logement. Essentiellement, le président prétend que le Protecteur du citoyen ne saurait, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, détenir de compétence sur les régisseurs dans l'exercice de leurs fonctions puisque ces derniers participent au pouvoir judiciaire. Je prétends, au contraire, que le deuxième alinéa de l'article 13 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, qui me donne compétence pour les questions de procédure sur les organismes exerçant une fonction quasi-judiciaire, soumet les régisseurs de la Régie du logement à mes interventions. Je m'apprête à lui soumettre une opinion juridique en réplique à celle qu'il m'a fait parvenir dans l'espoir que nous pourrons en arriver à une solution mutuellement satisfaisante.

Enfin, je ne saurais passer sous silence les longs délais qui me sont parfois imposés quand, dans des cas plus complexes ou lorsque l'enjeu est plus considérable, je dois recourir, à défaut de règlement à un niveau inférieur, aux instances supérieures des ministères où les présidents d'organismes ont à décider de questions de grande importance qui réclament beaucoup de leur temps et retiennent leur attention. Quand le Protecteur s'amène avec un cas particulier où un citoyen semble avoir subi un tort, peut-être capital pour l'individu concerné, mais en réalité objectivement peu important, la réaction première est de repousser bien loin dans les priorités,

derrière les nombreuses autres préoccupations jugées majeures, le règlement du problème posé.

Le Protecteur doit alors patienter, revenir à la charge et devenir presque importun avant d'obtenir la réaction attendue. On oublie alors que le citoyen, pour qui les lois sont en définitive édictées, doit rester le premier servi. En donnant aux citoyens un protecteur officiel, le Législateur a clairement indiqué l'importance qu'il accordait aux droits individuels. Cette importance ne se mesure pas aux sommes impliquées ni à l'impact de la solution sur l'ensemble de la population; elle provient de l'absolue nécessité de traiter avec justice le citoyen-actionnaire. En saine démocratie, il s'agit là d'une valeur qui doit se retrouver tout au haut de la hiérarchie. Ces propos ne viennent pas contredire ceux que je tenais au début de cette introduction: j'aurais mauvaise grâce de me plaindre de situations qui ne se produisent qu'exceptionnellement, si l'on tient compte de l'ensemble des dossiers que nous avons à traiter. Mais il m'a paru nécessaire d'attirer l'attention sur cette relative indifférence des autorités supérieures de certains ministères ou organismes qui est de nature à réduire l'efficacité des services du Protecteur du citoyen.

Enfin, l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels a amené certains fonctionnaires ou même certains organismes à se montrer plus réticents aux interventions du Protecteur du citoyen. En effet, la loi leur interdit de livrer des renseignements nominatifs sans le consentement de la personne impliquée. Il est vrai que celui qui s'adresse au Protecteur du citoyen pour se plaindre d'un traitement injuste lui donne implicitement l'autorisation de consulter son dossier. Il est également vrai que le Protecteur du citoyen, utilisant ses pouvoirs de commissaire-enquêteur pourrait, sans réserve, avoir accès à tous les documents requis pour ses enquêtes. Enfin, il est aussi vrai que la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels prévoit la possibilité pour des organismes de signer entre eux des ententes approuvées par la Commission, rendant possible l'échange de renseignements.

Le recours aux assignations pour les quelque 4 500 enquêtes annuelles, comme la signature d'ententes avec chacun des ministères et organismes où le Protecteur du citoyen peut être appelé à intervenir, s'avèrent des mécanismes beaucoup trop lourds pour qu'on songe à y recourir. Ils ont été pensés pour des organismes dont la mission première n'est pas de procéder à des enquêtes. Reste le consentement implicite du requérant. C'est cet argument que j'ai tenté de faire valoir par une lettre adressée à tous les dirigeants de ministères ou organismes soumis à ma compétence. La très grande majorité s'en sont dits satisfaits. Seule la Régie de l'assurance automobile s'est livrée à une étude de la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels qui a amené ses juristes à prétendre à la nécessité d'un consentement explicite. Or, même si un consentement explicite écrit est de nature à alourdir considérablement notre fonctionnement, dont un des mérites principaux est d'être souple et rapide, il m'a fallu reconnaître que l'argumentation des juristes de la Régie de l'assurance automobile ne manquait pas de fondement. Certes, on pourrait argumenter mais il m'a paru plus indiqué de recourir à un amendement législatif qui nous permettrait, sans équivoque, de nous donner accès sans formalisme quelconque aux documents que nous estimons utiles à la conduite de nos enquêtes. Je me propose donc de demander au gouvernement d'amender en ce sens la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels.

* * *

Cette dernière considération m'amène tout naturellement à rappeler que la Loi sur le Protecteur du citoyen est vieille maintenant de plus de quinze ans. Votée en 1968, elle n'a subi encore aucune modification majeure. Des lois nouvelles sont intervenues depuis, qui n'ont pas trouvé leur écho dans la Loi sur le Protecteur du citoyen. Certaines dispositions témoignent de la vétusté de cette loi, mais plus encore elles restent étrangères aux leçons que l'expérience de quinze ans a permis de dégager.

Déjà dans le rapport de 1969, le premier Protecteur du citoyen signalait certaines imprécisions de la loi et s'en remettait à la vie de l'institution et à son développement pour faire apparaître les lacunes qu'il faudrait s'appliquer par la suite à corriger. Le temps me paraît venu de procéder à une telle révision.

Si, pour des raisons d'image fort compréhensibles lors de la création de l'institution, il est apparu nécessaire au Législateur d'exclure de la fonction publique les collaborateurs du Protecteur du citoyen, cette exigence, compte tenu des inconvénients qu'elle comporte, paraît beaucoup moins impérative aujourd'hui.

L'institution est suffisamment bien assise, sa réputation d'impartialité bien établie, pour qu'il ne soit pas nécessaire de priver les employés du Protecteur du citoyen des avantages que comporte l'appartenance à la fonction publique. Parmi ceux-là, il faut retenir au premier chef celui de la mobilité, c'est-à-dire le pouvoir, après un certain nombre d'années affecté à une même tâche, d'être nommé à un autre poste, de relever un nouveau défi et ainsi

de développer un plan de carrière qu'il est impossible d'imaginer dans une institution qui n'a qu'une seule fonction et où la structure administrative se doit de compter sur un très petit nombre de cadres. On ne voit d'ailleurs pas pourquoi les employés du Protecteur du citoyen devraient avoir un statut différent de celui des employés du Vérificateur général ou de la Commission d'accès à l'information, chargés comme nous de faire enquête auprès de l'Administration publique.

D'autre part, certaines dispositions de la loi peuvent donner lieu à des contestations ou priver sans raison le citoyen du secours que pourrait lui apporter son Protecteur. Qu'est-ce, en effet, qu'un recours également adéquat qui, d'après l'article 17, doit mettre un terme à l'enquête du Protecteur du citoyen? Qui doit juger de cette adéquation du recours? S'agit-il d'un recours également adéquat à un appel ou à celui qu'exerce le Protecteur du citoyen? Depuis les débuts le Protecteur s'est toujours réservé le droit de décider de l'adéquation du recours possible. Mais une clarification s'impose: pour que la pratique devienne incontestable, il suffirait que l'article abandonne clairement à la discrétion du Protecteur du citoyen le soin de décider de cette question.

De même pourquoi imposer la prescription d'un an au recours chez le Protecteur du citoyen? Il peut se produire des cas où la négligence n'est que le résultat de l'ignorance, d'ailleurs fort compréhensible vu la complexité des lois. Pourquoi ne pas, ici encore, remettre au Protecteur la responsabilité de décider si la négligence est coupable ou innocente? Toutes ces questions et d'autres semblables feront l'objet de la révision de la Loi sur le Protecteur du citoyen que je compte transmettre au Premier Ministre au cours du mois d'avril.

* * *

L'année que couvre ce rapport a vu la courbe des demandes d'enquêtes s'étirer légèrement vers le haut: en 1983 nous en recevions 11 562, en 1984 nous en dénombrons 11 748. On pourrait croire, en considérant ces chiffres, que nous avons atteint notre rythme de croisière. Pourtant il n'en est rien et nous prévoyons pour 1985 un accroissement beaucoup plus important.

En regardant de plus près les tableaux statistiques que nous publions à la fin de ce rapport, on verra que les demandes acceptées qui ont donné lieu à des enquêtes sont passées de 3 539 en 1983 à 3 332 en 1984. Cette diminution inviterait à penser ici encore que nous avons atteint le point de saturation. Il faudrait le croire, si on évitait de considérer que, en fin d'année 1984, 705 enquêtes étaient en cours alors que l'inventaire en fin d'année 1983, n'était que de 252.

Comment expliquer ce phénomène et surtout comment pouvons-nous en conclure que l'année 1985 connaîtra aussi une augmentation importante? La réponse est simple: nous avons connu au cours des derniers mois de l'année un accroissement considérable des plaintes. Ainsi, alors que la moyenne mensuelle des dossiers ouverts pour enquête était de janvier à septembre de 325, on a dû ouvrir en octobre 417 nouveaux dossiers, 657 en novembre et 589 en décembre. On prévoit que la tendance à la hausse devrait se maintenir au cours de l'année 1985. Or nous pouvons très facilement identifier la cause de cet accroissement subit en fin d'année. Il résulte directement du timide effort publicitaire que nous avons réalisé au cours des mois d'automne et dont nous faisons état ailleurs dans ce rapport.

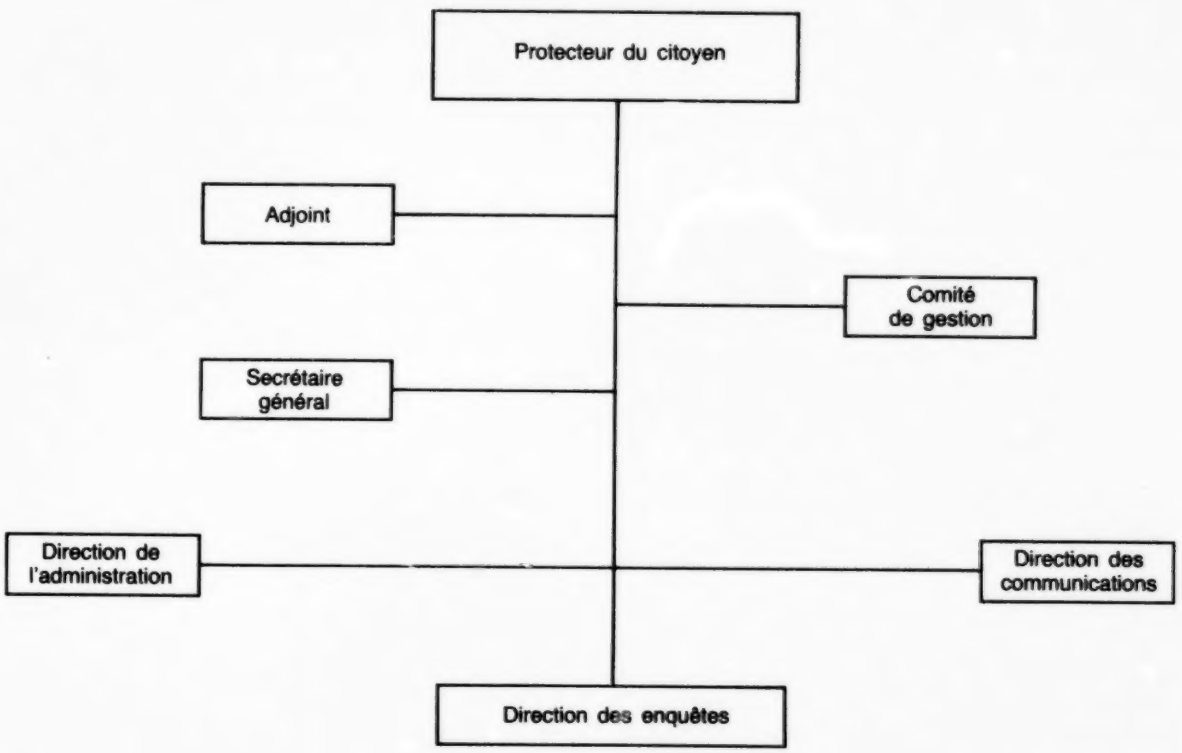
Nous avons pu effectivement constater que dès que nous nous manifestons sur la place publique nos téléphones se mettent à sonner sans relâche et notre bureau d'accueil se trouve débordé. Nous en tirons deux conclusions: la première c'est que le Protecteur du citoyen n'est pas suffisamment connu, puisque dès qu'il se manifeste quelque peu, un plus grand nombre de citoyens s'adressent à lui et la deuxième c'est que les services qu'il est en mesure de rendre correspondent à un besoin réel. Il ne saurait être question dans ces conditions de se terrer pour éviter que trop de citoyens recourent à nous: une saine démocratie exige que tous les citoyens puissent bénéficier des services que l'État met à leur disposition, et il est évidemment essentiel que, pour ce faire, ces services soient connus de tous. Nous avons donc le devoir de rappeler constamment notre existence de telle sorte que tous les citoyens du Québec soient parfaitement conscients qu'ils peuvent compter, dans leurs démêlés avec l'Administration publique québécoise, sur l'aide que peut leur apporter leur protecteur officiel. Mon intention est donc, au cours de l'année 1985, de poursuivre et même d'intensifier les quelques efforts que nous avons déployés jusqu'ici pour faire connaître nos services.

Il faut donc s'attendre à voir non pas se stabiliser mais bien s'accroître le volume de plaintes que nous recevons chaque année. Par ailleurs, il ne faudrait pas que la lenteur d'exécution ou de décision, le reproche le plus fréquent que nous sommes forcés d'adresser aux ministères et organismes relevant de ma compétence, vienne affecter la qualité de nos services. Ce danger nous guette, car comment avec les mêmes ressources employées au maximum de leur capacité, faire face avec la même efficacité à une charge de travail qui s'accroît sans cesse. Déjà nous avons adopté certaines mesures qui, sans ré-

duire la qualité de nos services, permettent de procéder plus rapidement. C'est ainsi que nous avons réduit au minimum le travail d'écriture de nos assitants: des formulaires stéréotypés où il suffit de cocher au bon endroit l'information recueillie ont remplacé les sommaires d'enquête qu'ils devaient autrefois rédiger. De même l'introduction de l'informatique devrait permettre un traitement plus rapide des dossiers. Enfin nous avons demandé à nos collaborateurs un effort considérable qu'ils ont volontiers fourni mais qu'il serait inhumain d'exiger d'une façon constante. Aussi un secours additionnel au niveau des ressources humaines s'avère-t-il nécessaire. Nous comptons bien en faire la demande.

Partie I
L'organisation du Bureau

Au 31 décembre 1984, le personnel du Bureau du Protecteur du citoyen comptait 50 employés permanents; 4 postes restaient à combler. Un bureau de cette taille ne peut fonctionner efficacement sans une certaine structure qui doit, cependant, rester souple et la plus simple possible. C'est ce que nous avons tenté de réaliser; l'organigramme suivant en fait état.



1.1 Le Comité de gestion

La Loi sur le Protecteur du citoyen remet au titulaire de la fonction tous les pouvoirs jugés nécessaires à son application. Il est donc seul responsable tant de l'administration de son bureau que des positions prises dans les diverses requêtes qui lui sont adressées. Cependant, il se fait assister par un groupe de professionnels pour la conduite et la conclusion des enquêtes qu'il est appelé à mener. Ainsi il a jugé opportun de réunir ses directeurs en un comité de gestion où sont discutées et décidées les principales questions d'ordre administratif auxquelles se trouve confrontée l'institution.

Qu'il s'agisse de préparer le budget, d'arrêter les priorités, de procéder à des dépenses importantes, de réviser les conditions de travail ou de régler des problèmes de personnel ou d'aménagement, le Protecteur du citoyen, tout en restant l'unique responsable des décisions prises, tient à profiter de l'expérience et des lumières de ses collaborateurs les plus immédiats. On peut donc parler d'une véritable gestion collégiale; c'est le Comité de gestion.

1.2 La Direction des enquêtes

La Direction des enquêtes constitue le coeur du Bureau du Protecteur du citoyen. Toutes les autres directions sont à son service et doivent lui apporter le support dont elle a besoin. Elle est essentiellement chargée de réaliser, pour le Protecteur, toutes les enquêtes qui relèvent de sa juridiction.

Pour ce faire, elle dispose d'un groupe de professionnels répartis en trois équipes comprenant chacune cinq ou six membres sous la direction d'un chef, le directeur d'enquête. À chaque équipe est affecté un personnel de secrétariat composé de deux ou trois personnes. Les professionnels, qu'on désigne sous le nom d'assistants du Protecteur du citoyen, analysent les requêtes relevant du secteur auquel ils sont affectés et, dans un premier temps, se prononcent sur la recevabilité de ces requêtes, compte tenu de la compétence du Protecteur du citoyen. Si la demande est acceptée, l'assistant doit effectuer les recherches qui s'imposent et, s'il y a lieu, procéder à l'enquête qui conclura au bien ou au mal fondé de la requête. Dans le premier cas, l'assistant tentera auprès du ministère ou de l'organisme concerné d'obtenir la correction souhaitée. S'il n'y réussit pas, il en fait rapport à son directeur. Au cas où la requête lui apparaîtrait non justifiée, il devra fermer le dossier et, au nom du Protecteur du citoyen, aviser le requérant de ses conclusions, lui en expliquant sommairement les raisons.

L'assistant exécute ses fonctions sous la supervision et le conseil de son directeur d'enquête. Ce dernier voit aussi à la coordination du travail de son équipe et aux relations avec les autres équipes. Il prend charge d'un dossier qui n'a pu être réglé à un niveau inférieur et, s'il y a lieu, de concert avec l'assistant, présente au Protecteur du citoyen les démarches à entreprendre et, éventuellement, les recommandations à proposer. Enfin, il collabore étroitement à la préparation du rapport annuel.

Les trois équipes de la Direction des enquêtes étaient au 31 décembre 1984, composées comme suit:

Montréal

Michel Daoust, directeur

Les assistants:

Denise Guay-Archambault

Lydia Assayag

Francine Harvey

Frances Hudon

André Pouliot

Gilles St-Hilaire

Les secrétaires:

Johanne Cusson-Desjardins

Lise Mayer

Maryse Papineau

Québec 1

Raymond Lépine, directeur

Les assistants:

Georgette Couture

Francine Larouche

Lucie Lavoie

Louis-Philippe Pelletier

Jacques Robitaille

Les secrétaires:

Denise Labelle

Yvette Pagé

Québec 2

Gérald Fournier, directeur

Les assistants:

Guy Côté

Julien Dubé

Donald Demers

Marie Leblanc

Huguette Pagé

André White

Les secrétaires:

Claire Gendron

Lucie Poulin

1.3 La Direction des communications

La Direction des communications comprend les services d'accueil, de relations publiques et le centre de documentation. À Québec comme à Montréal, les services d'accueil reçoivent par téléphone, par lettre ou de vive voix les demandes d'enquête des personnes qui s'estiment lésées par l'administration gouvernementale. Ils prêtent « leur assistance pour la rédaction d'une demande d'enquête, à toute personne qui le requiert », comme l'exige l'article 22 de la Loi sur le Protecteur du citoyen et lui indiquent les recours qu'elle peut exercer lorsque le Protecteur doit décliner sa compétence. Les services d'accueil ne fonctionnent pas sans révéler des besoins d'information à satisfaire et sans créer à l'institution l'obligation de se faire connaître. C'est ce à quoi se consacre le Service des relations publiques. Enfin, qu'il s'agisse de rechercher une source documentaire aux fins des enquêtes ou d'en disposer pour des besoins de communications, le Centre de documentation s'avère indispensable au bon fonctionnement de l'institution.

Au 31 décembre 1984, la Direction des communications pouvait compter sur les services de:

Paul-Émile Racine	Directeur
Lyne Vanhoutte	Relationniste
Michèle Désiré	Documentaliste
Marthe Gaulin	Secrétaire
Monique Lapointe	Agente de bureau
Suzanne Picard	Agente de bureau
Lucile Bérubé	Technicienne en information (Q)
Mariette Cailloux	Technicienne en information (M)
Claire Caouette	Téléphoniste (Q)
Diane Pilon	Téléphoniste (M)

1.4 La Direction des services administratifs

La Direction des services administratifs voit à fournir au Protecteur du citoyen les ressources humaines, matérielles et financières indispensables à la bonne marche de ses activités. Elle est donc responsable des ressources humaines en matière de dotation, de conditions de travail et de programmes de perfectionnement. Elle dresse les prévisions budgétaires, administre le budget, contrôle les dépenses, procède aux achats et veille à la tenue des statistiques opérationnelles. Elle s'occupe également de toute question relative aux services auxiliaires.

Durant l'année couverte par ce rapport, le personnel de la Direction des services administratifs était composé de:

Paul-Henri Desrochers	Directeur
Marcel Bégin	Secrétaire administratif
France Blackburn	Agente de bureau
Francyne Larouche	Agente de bureau
Philippe Roberge	Agent de bureau
Lorraine Nadeau	Secrétaire

Partie II
Les ressources budgétaires

A. Crédits votés par l'Assemblée nationale pour les exercices suivants:

1982-1983: 1 345 000 $

1983-1984: 1 340 800 $

1984-1985: 1 878 000 $

B. État comparatif des dépenses pour les exercices financiers se terminant les 31 mars 1984 et 1985

	Dépenses 1983-1984		Dépenses 1984-1985	
	Budgétées	**Réelles**	**Budgétées**	**Réelles**
Traitements et allocations	1 240 000[1]	1 216 060	1 631 000	1 548 460
Contrat de services professionnels	7 000[1]	13 830	7 400	10 400
Remboursement de frais de perfectionnement	2 000	1 400	5 500	4 060
Frais de voyage et repas	41 000	40 275	63 100	64 770
Frais de communications	10 700	6 570	65 300	50 030
Achat de livres et revues	7 000	8 040	7 700	8 970
Location et entretien d'équipement	11 500	5 760	7 000	6 560
Achat de fournitures	11 000	16 430	33 500	41 450
Achat d'équipement	10 600	8 400	56 000	55 900
Divers	—	1 960	1 500	1 400
Total	**1 340 800**	**1 318 725**	**1 878 000**	**1 792 000**
Excédent budgétaire	—	22 075	—	86 000
Budget alloué	1 340 800	1 340 800	1 878 000	1 878 000

1 Inclut 65 000 $ provenant du fonds de suppléance accordé avec l'augmentation d'effectifs de janvier 1984.

Partie III
Les activités

3.1 Les directions de soutien

3.1.1 La Direction des communications

• *Les services d'accueil*

Les cinq employées des services d'accueil témoignent personnellement et constamment de la grande accessibilité du Protecteur du citoyen et accueillent les personnes qui lui demandent de faire enquête. Elles appliquent des règles de recevabilité généreuses:

- en premier lieu, il faut que les requêtes présentées au Protecteur fassent état d'un litige avec l'administration gouvernementale du Québec;
- en second lieu, il faut que le requérant s'estime lésé par un fonctionnaire dans l'exercice d'une fonction administrative ou même quasi-judiciaire. Dans ce dernier cas, le Protecteur du citoyen ne peut enquêter que sur la procédure suivie par l'organisme ou par l'un de ses membres;
- enfin, la requête est reçue sans aucun formalisme. On peut s'étonner d'une telle libéralité, face à l'article 20 de la loi qui exige que « toute personne qui demande au Protecteur du citoyen de faire enquête doit le faire par écrit, indiquer ses nom, prénom, adresse et occupation et exposer les faits qui donnent lieu à sa demande ». Mais ce serait oublier que la loi impose au Protecteur du citoyen le devoir d'assister un plaignant dans la rédaction de sa plainte (article 22) et, en tout état de cause, lui permet d'agir de sa propre inititiative (article 13). Le formalisme de l'article 20 peut ainsi, sans peine, se prêter à des aménagements qui permettent d'en réduire la portée, en faisant une mesure de protection et de support administratif, ce qui n'est manifestement que sa seule raison d'être.

Ce premier dialogue avec les requérants permet d'ouvrir soit un dossier d'enquête, soit un dossier d'accueil. Le dossier d'enquête fait état des coordonnées des requérants, de leur prétention et des principaux faits qui l'appuient; ce dossier est acheminé à la Direction des enquêtes. Quant au dossier d'accueil, il fait état de la communication avec la personne requérante. Chaque fois que le Protecteur du citoyen considère ne pouvoir faire enquête, il doit aviser la personne de son refus, lui en donner les motifs et lui indiquer les recours qu'elle peut exercer s'il en est. Ce refus est signifié oralement dans les cas les plus évidents et lors d'une communication téléphonique. Il est fait par écrit dans les autres cas ou en réponse à une demande écrite.

En 1984, les services d'accueil ont reçu 11 748 demandes. Ils ont traité quelque 7 000 dossiers d'accueil, plus de 60 % des demandes qui ont été faites au Protecteur du citoyen, et acheminé environ 4 500 dossiers d'enquête. Près de 90 % de ces demandes ont été faites par téléphone, directement par la personne intéressée. Ces demandes proviennent majoritairement de la région de Montréal (53 %) et de la région de Québec (35 %).

• *Les relations publiques*

La communication avec le public est une préoccupation constante pour le Protecteur du citoyen. « Le nombre de gens qui n'ont aucune idée de ce qu'est le Protecteur du citoyen », faisions-nous remarquer dans le rapport annuel 1982-1983, « demeure encore apparamment considérable. Tous les Protecteurs du citoyen en ont fait l'expérience et s'en sont inquiétés. »

Convaincue que l'institution doit avoir une présence plus sentie sur la place publique et qu'elle a l'obligation d'informer les citoyens du rôle du Protecteur du citoyen et de ses pouvoirs d'action, la Direction des communications a décidé d'investir des efforts dans les relations publiques. Ces efforts se sont concrétisés par l'engagement, en août 1984, d'une relationniste.

À l'automne, le comité de gestion adoptait un programme publicitaire de l'ordre de 69 500 $, autorisant la Direction des communications à investir la majorité de son budget dans la réalisation d'une campagne radiophonique à l'échelle provinciale. Entre le 12 et le 30 novembre 1984, un message d'intérêt public fut diffusé sur les ondes de 87 stations francophones et de 2 stations anglophones. Il s'agissait pour la partie francophone, de quelque 2 600 occasions d'entendre ce message présenté dans le cadre de la *Minute juridique*.

Pendant la même période, nous avons tenté d'élargir notre action publicitaire par divers autres moyens tels que:

a) la production et la diffusion d'une émission télévisée de 30 minutes dans le cadre de *Justice pour tous*;

b) la participation au sondage Omnibus du Centre de sondage de l'université de Montréal;

c) la distribution promotionnelle du recueil no 1 des *Prises de position du Protecteur du citoyen*;

d) la collaboration de réseaux gouvernementaux et communautaires pour publiciser la disponibilité du Protecteur du citoyen;

e) une action particulière de sensibilisation dans l'Estrie.

On peut dès maintenant se réjouir des premiers résultats de cet effort qui s'est traduit par une nette augmentation des demandes des citoyens au cours des mois de novembre et décembre.

La communication avec le public est difficile à réussir sans un préalable nécessaire: la communication interne. La Direction des communications a donc publié 17 communications internes en 1984 sur des sujets d'actualité mettant en cause le Protecteur du citoyen, les réunions du Comité de gestion, les stratégies de communication et les mouvements du personnel. La Direction a également organisé deux réunions internes pour la Direction des enquêtes. Elle en a fait la préparation et assumé l'animation. Elle croit, ainsi, avoir collaboré à la compréhension des buts poursuivis par l'institution et à la création d'un climat de confiance et de soliarité.

• *Le Centre de documentation*

Le Centre de documentation joue un rôle d'information, d'analyse et de recherche; il s'avère une aide précieuse dans l'exercice des pouvoirs d'enquête et de recommandation du Protecteur du citoyen.

La collection du Centre est surtout constituée de pièces légales (gouvernementales ou autres), d'ouvrages de doctrine et de référence ainsi que de documents particuliers sur le Protecteur du citoyen et les Ombudsmans nationaux et internationaux. Ces documents sont localisés principalement au bureau de Québec. Mais il faut tenir compte de deux autres postes de documentation (l'un à Montréal et l'autre au second bureau de Québec), en plus des nombreux fonds de documentation mis à la disposition de la Direction des enquêtes.

Ne pouvant profiter pour le moment d'aucun équipement spécialisé, tout le travail du Centre est réalisé par la documentaliste elle-même, assistée récemment par une agente de bureau. Outre les fonctions de recherche et d'analyse, le Centre publie quotidiennement une revue de presse, présente bi-mensuellement les nouveaux documents et informe les membres du bureau de l'actualité parlementaire.

De 6 300 $ qu'il était en 1983-1984, le budget du Centre de documentation est passé à 7 700 $ en 1984-1985; 90 % de cette somme est consacrée aux coûteuses mises à jour des documents légaux et aux nombreux réabonnements.

3.1. La Direction des services administratifs

En 1984, la décision du Bureau de l'Assemblée nationale de ne plus fournir au Protecteur du citoyen les services qu'il avait coutume de lui rendre en matière d'administration, a signifié pour la Direction des services administratifs un accroissement de travail et de responsabilités. Depuis avril 1984, le Protecteur du citoyen assume la pleine responsabilité de son budget et du contrôle de ses dépenses, il négocie ses acquisitions et doit préparer l'ensemble des transactions relatives à la paye. Le Protecteur a signé un protocole d'entente avec le Contrôleur des finances pour que ce dernier puisse enregistrer ses engagements financiers et tenir sa comptabilité. En plus d'organiser un service complet d'achats, le Protecteur a conclu certaines ententes avec le Service des achats du gouvernement et établi ses règles de procédure pour les transactions menées à l'extérieur.

• *Le personnel*

À la suite d'une démarche conduite auprès du Conseil exécutif du gouvernement du Québec au cours de l'année 1983, un décret accordait au Protecteur du citoyen quatorze (14) postes additionnels, incluant huit (8) professionnels. Combler ces postes devint, en 1984, l'une des priorités de la Direction des services administratifs.

Parallèlement, à l'été 1984, l'autorisation d'une enquête spéciale sur les prisons du Québec nécessita l'engagement de personnes additionnelles. Le Protecteur du citoyen a recruté deux (2) professionnels parmi des spécialistes en criminologie rattachés à l'Université de Montréal.

Ces derniers ont travaillé avec l'assistant du Protecteur du citoyen responsable du secteur des enquêtes sur les prisons. Un autre professionnel et une secrétaire ont aussi été embauchés pour compléter l'équipe. Il s'agissait dans chacun des cas de contrats d'environ trois (3) mois.

À la fin de 1983, un Comité sur le statut du personnel avait été mis sur pied pour étudier les avantages et les inconvénients pour le personnel du Protecteur du citoyen d'adhérer à la Fonction publique provinciale. Le Comité a présenté un rapport mettant en relief les points à considérer dans la prise d'une orientation et a rencontré les employés pour recueillir leurs observations. L'ensemble de ces résultats devrait permettre au Protecteur du citoyen d'entreprendre les démarches pertinentes aux changements désirés.

• *Les finances*

La préparation du budget et le contrôle des dépenses constituent l'essentiel des opérations financières. Pour ce qui est du budget, qu'il suffise de mentionner que, pour être en mesure de procéder à l'embauche des nouveaux effectifs autorisés par le gouvernement, le Protecteur a dû recourir au fonds de suppléance qui lui a fourni la somme de 65 000 $, pour l'exercice budgétaire 1983-1984.

Quant au contrôle des dépenses, la Direction produit mensuellement un rapport faisant état de l'évolution de la situation. Comparativement à l'année budgétaire 1983-1984 on constate une augmentation substantielle des budgets mis à la disposition du Protecteur. Un certain rattrapage était nécessaire et a été autorisé par le gouvernement pour l'année budgétaire 1984-1985.

• *Les achats*

Une opération particulière mérite d'être signalée à ce chapitre. Pour mettre à exécution la décision du Comité de gestion de procéder à l'informatisation de ses services, le Protecteur du citoyen a consacré beaucoup de temps à l'étude de ses besoins dans ce domaine et au choix de l'équipement le plus susceptible d'y répondre au meilleur coût. Plusieurs entreprises ont été invitées à soumettre des propositions. En fin d'année, le choix s'est arrêté sur Québec Progiciel inc. qui nous a proposé un système de micro-ordinateur pouvant opérer en réseau à partir d'une banque de données centrale. Le Protecteur du citoyen aimerait profiter de l'occasion pour remercier le Bureau central de l'informatique du ministère des Communications dont les conseils et les études préliminaires lui ont été d'un précieux secours.

• *Les statistiques*

En collaboration avec le Bureau central de l'informatique, la Direction maintient un système de codification et de traitement des dossiers à jour pour rendre compte, en fin d'année, des statistiques relatives notamment au nombre de plaintes, à leur nature, au bien-fondé des demandes et aux résultats de nos enquêtes. Les tableaux statistiques publiés dans ce rapport sont le résultat de ce travail. Ce n'est qu'en 1985 que l'informatique de gestion sera implantée et permettra l'enregistrement immédiat des dossiers.

• *Les services auxiliaires*

En plus des tâches normalement dévolues à cette unité, une attention spéciale a dû être accordée cette année au projet de relocalisation des bureaux du Protecteur du citoyen. L'augmentation du travail et la réorganisation administrative, mise en branle en 1983, avaient nécessité l'obtention de locaux additionnels tant à Québec qu'à Montréal. Sur une base temporaire, le personnel de Québec avait dû être séparé, mais avec l'augmentation sensible des effectifs décrétée au début de 1984, le dossier de la relocalisation est revenu à l'ordre du jour.

En cours d'année le Comité de gestion s'est penché sur la définition de principes à respecter dans le choix d'une nouvelle localisation et a dégagé les éléments suivants:

1. Les bureaux du Protecteur du citoyen doivent être facilement accessibles à toute la population.
2. Aucun ministère ou organisme ne doit se trouver dans l'édifice qui abrite les bureaux du Protecteur du citoyen, évitant de la sorte que le public associe le Protecteur aux fonctionnaires sur lesquels il fait enquête et remette en question l'indépendance et l'impartialité dont ce dernier doit faire preuve.
3. Une certaine proximité du lieu de concentration des fonctionnaires est obligatoire compte tenu des fréquentes enquêtes tenues dans les ministères ou organismes.

Une demande de relocalisation a officiellement été transmise à la fin de l'année à la Société immobilière du Québec. Une réponse est attendue en 1985.

Pour sa part, le bureau de Montréal, situé au Village olympique, procure présentement tout l'espace et le confort nécessaires. Toutefois, il demeure éloigné du centre-ville et des lieux où se font les enquêtes. Cette situation rend la visibilité de l'institution et l'accès à nos bureaux plus difficiles sans compter qu'elle occasionne à la fois une perte de temps et une augmentation importante des coûts de transport. En 1983, le Protecteur du citoyen avait déjà informé le ministère des Travaux publics de son désir de réintégrer le centre-ville au moment où certains ministères ou organismes libéreraient des locaux adéquats. Toujours sans nouvelles de ce dossier après un an et demi, nous comptons réitérer notre demande auprès de la nouvelle Société immobilière du Québec qui assume désormais le mandat.

3.2 La Direction des enquêtes

Dans ce chapitre, nous avons choisi de traiter des dossiers les plus significatifs, soit en raison du nombre de requêtes s'y rapportant, soit à cause de l'intérêt juridique ou social qu'ils suscitent. Nous avons insisté surtout sur les requêtes qui nous sont apparues fondées. Les autres, qui représentent près de 75 % du total, indiquent simplement que les fonctionnaires impliqués n'ont fait que leur devoir.

Au moment de publier le *Rapport 1982-1983*, nous étions, sur un certain nombre de points, dans l'attente de réponses de certains ministères ou organismes. Nous avons tenu, dans un souci de continuité, à renseigner le lecteur sur les réponses obtenues ou... toujours à obtenir. C'est ce que nous reproduisons sous le titre *Suivi de 1982-1983*.

Enfin, nous n'avons pas voulu passer sous silence la contestation de la compétence du Protecteur du citoyen que certains ministères ou organismes nous ont opposée. En 1984, la Direction des enquêtes a eu à traiter 4 037 dossiers qui touchaient l'un ou l'autre des ministères ou organismes sur lesquels nous avons juridiction.

A — Les ministères

1. Le ministère des Affaires culturelles

• *Un programme mal expliqué*

Le ministère des Affaires culturelles, comme d'autres d'ailleurs, s'est vu transférer des fonds du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu pour la réalisation de projets favorisant l'emploi. La décision du Conseil du trésor autorisant ce transfert précisait que les centres Travail-Québec devraient référer prioritairement des candidats bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, les prospectus annonçant ces programmes ne contenaient pas cette précision.

Il résultait de cette omission que les candidats qui auraient dû être choisis en raison à la fois de l'antériorité de leur candidature et de leur compétence professionnelle, se sont vus écarter de ces postes avec un profond sentiment d'injustice et sans en comprendre le bien fondé. Il nous a fallu expliquer à ceux qui, s'estimant lésés, se sont adressés à nous[1] qu'il s'agissait de programmes conçus pour profiter surtout aux prestataires d'aide sociale. Rares sont ceux qui sont retournés satisfaits de cette explication, pourtant socialement acceptable.

Une simple mention dans les prospectus aurait pu éviter ces frustrations. Nous l'avons souligné au Ministère qui nous a assurés qu'à l'avenir il verrait à diffuser toutes les informations pertinentes.

2. Le ministère des Affaires sociales

• *Un problème complexe: l'adoption d'enfants étrangers*

En août 1984, un couple[2] s'adressait au Protecteur du citoyen pour se plaindre de l'attitude du Secrétariat à l'adoption. Celui-ci lui refuse, soudainement, l'autorisation de poursuivre les démarches déjà entreprises en vue de l'adoption d'un enfant brésilien.

Au cours de 1983, ce couple avait d'abord été évalué comme famille adoptive éventuelle, conformément aux normes québécoises. Il est par la suite entré en contact avec le Sécrétariat à l'adoption qui a sanctionné son choix du pays d'où proviendrait l'enfant à adopter, c'est-à-dire le Brésil, et qui l'a guidé dans ses démarches. Au mois de mai 1984, le couple avait en main tous les documents requis pour

1 Dossiers: 83-11752, 83-11760, 83-11761.

2 Dossier 84-51154.

finaliser son projet. Un enfant lui avait été désigné, il payait sa pension, suivait son développement et s'y attachait émotivement. Or en juin 1984, on lui refuse la lettre d'autorisation essentielle à l'entrée de l'enfant au pays, invoquant, eu égard à la loi brésilienne, des difficultés d'interprétation des nouvelles dispositions du Code civil du Québec concernant l'adoption.

Notre enquête a révélé qu'une quinzaine d'autres familles se trouvaient dans la même situation. Elle a également permis de constater que l'étude entreprise par le Secrétariat pour interpréter la législation brésilienne en rapport avec les nouvelles dispositions québécoises est tout à fait justifiée. En effet, selon la loi actuellement en vigueur au Brésil, l'adoption « pleine », c'est-à-dire celle qui crée un lien de filiation entre l'adoptant et l'adopté et rompt tout lien avec la famille biologique, n'est pas autorisée pour les étrangers résidant en dehors du Brésil. Ceux-ci ne peuvent se prévaloir que de l'adoption « simple » qui a pour effet de conserver un certain lien entre la famille d'origine et l'adopté. Or, l'article 622.1 du Code civil du Québec stipule que: « Le tribunal appelé à reconnaître un jugement d'adoption rendu hors du Québec s'assure que ce dernier a pour effet, en vertu de la loi étrangère, de créer un lien de filiation ». Il fallait donc se demander si le Tribunal de la jeunesse accepterait de reconnaître cette adoption « simple » comme créatrice d'un lien de filiation. Devant une réponse négative, l'enfant ne serait pas alors légalement adopté au Québec, ne pouvant pas ainsi être inscrit au régistre de l'État civil et recevoir un certificat de naissance ou autre document légal du même ordre.

Cependant, considérant que l'article 622.1 du Code civil est entré en vigueur en décembre 1983 et qu'au cours de la période de décembre 1983 à juin 1984 les démarches d'adoption s'étaient poursuivies avec l'accord du Secrétariat, nous avons soumis aux autorités le fait que le délai écoulé avant d'entreprendre l'étude juridique avait causé de graves préjudices aux couples concernés. D'abord, ils essuyaient une perte financière pour avoir payé pendant plusieurs mois des frais de pension pour un enfant qu'on leur empêchait maintenant d'adopter. Mais c'est davantage l'aspect moral de la lésion que nous avons retenu. Les futurs parents adoptifs, émotivement très engagés, perdaient tout espoir d'adoption, sans compter que les enfants brésiliens, déjà abandonnés de leurs parents biologiques, se retrouvaient sans famille. Nous étions d'avis que le Secrétariat aurait dû mener son étude avant l'entrée en vigueur de la loi québécoise ou du moins, avant de consentir à toute démarche d'adoption d'enfants brésiliens. Nous lui avons alors demandé de reprendre l'analyse du dossier en tenant compte de ces divers facteurs et, en particulier, de sa propre responsabilité dans cette affaire qui est d'avoir imprudemment cautionné les démarches entreprises tout au long de l'hiver.

En octobre 1984, le Secrétariat nous informait qu'il acquiesçait à notre demande et qu'il avait proposé des mesures exceptionnelles aux couples dont les demandes avaient déjà été approuvées. L'interdiction fut levée et, pour ces cas, on autorisa l'entrée au pays des enfants brésiliens. On expliqua cependant aux parents adoptifs que le conflit juridique ne se trouvait pas pour autant résolu et qu'il leur reviendrait de faire sanctionner leur requête d'adoption par le tribunal québécois. Ce dernier restait libre de refuser, ce qui apparaît toutefois peu probable.

Par ailleurs, le Secrétariat à l'adoption a décidé de ne plus cautionner les projets d'adoption d'enfants d'origine brésilienne jusqu'à ce qu'une entente intervienne entre les gouvernements du Brésil et du Québec. Signalons en terminant que notre intervention dans le dossier du requérant a permis de résoudre le problème des autres parents adoptifs qui se trouvaient dans des situations identiques.

3. Le ministère de l'Éducation

La très grande majorité des requêtes qui nous furent adressées à l'encontre du ministère de l'Éducation concernaient la Direction générale de l'aide financière dans l'application de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants. Environ un tiers de ces requêtes se sont avérées fondées. Dans tous les cas, la Direction générale de l'aide financière a accepté d'apporter une correction. Nous tenons d'ailleurs à souligner que le personnel de cette unité a développé, à l'endroit du Protecteur du citoyen et de ses représentants, une attitude accueillante qui favorise la consultation des dossiers de même que les discussions susceptibles de faire évoluer l'administration de l'aide financière accordée aux étudiants.

• *Un problème sérieux pour les étudiants bénéficiaires d'aide sociale: le calcul des ressources financières*

Désirant améliorer sa situation et s'affranchir de sa condition d'assistée sociale, une jeune bénéficiaire[3] décidait, en janvier 1984, de retourner aux études. Elle comptait entreprendre cette démarche grâce à l'assistance financière que lui procurerait le système de prêts et bourses. À la suite du calcul de ses ressources financières, établi par le ministère de l'Éducation, on lui allouait la somme de 610 $ pour la période de janvier à mai 1984, alors qu'elle aurait

3 Dossier 84-11050.

bénéficié, pour la même période, de prestations d'aide sociale totalisant 2 000 $. S'estimant lésée par une telle décision, elle s'adressa au Protecteur du citoyen.

Nous avons dû reconnaître que le Ministère avait, dans ce cas, appliqué correctement les règles d'attribution de l'aide financière. Toutefois, il en résultait pour l'étudiante un manque à gagner de 1 400 $ qui pouvait la forcer à abandonner son projet de retour aux études et l'empêcher de se libérer de sa situation de dépendance vis-à-vis l'aide sociale. Malheureusement, le Ministère n'a pu faire davantage dans les circonstances.

Toutefois, lors de nos échanges avec les autorités de la Direction générale, on nous a fait part d'un projet d'amendement des règles d'attribution qui tiendrait compte davantage de la situation réelle des étudiants bénéficiaires d'aide sociale. Un changement dans ce sens favoriserait sûrement le retour aux études d'un plus grand nombre de jeunes et par conséquent augmenterait leurs chances de s'intégrer au marché du travail. Soulignons également qu'une telle mesure serait compatible avec celle du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu qui, pour encourager le bénéficiaire à retourner au travail, peut continuer à lui verser de l'aide sociale pendant les premiers mois de transition.

• *Les modalités de remboursement des prêts: des arrangements parfois difficiles*

Par le biais de quelques dossiers, nous avons pu constater les difficultés qu'éprouvent certains ex-étudiants à conclure des arrangements sur les modalités de remboursement de leurs prêts. Parce qu'une ex-étudiante[4] n'avait pas respecté ses engagements relatifs au remboursement du prêt que lui avait consenti la Caisse populaire de sa localité, le Ministère a dû rembourser l'institution de crédit et a réclamé à l'étudiante la somme de 8 598,81 $. Comme le veut la procédure dans de telles circonstances, le Service de recouvrement informa la requérante que sa dette était devenue entièrement et immédiatement exigible et qu'elle perdait le droit de recevoir une nouvelle aide financière tant que sa dette n'aurait pas été acquittée.

Or, à peine sortie d'une situation morale très pénible et d'un contexte économique tout aussi difficile, l'ex-étudiante désireuse de rembourser sa dette à l'État, avait conclu une entente avec le Ministère aux termes de laquelle elle avait transmis au Service de recouvrement une série de six chèques postdatés de 100 $ chacun, pour la période de juillet à décembre 1984. Entre-temps, elle obtint un emploi occasionnel de dix semaines et le fonctionnaire reponsable de son dossier exigea un montant supplémentaire de 140 $ pour les mois de juillet et août 1984.

C'est à ce moment que nous sommes intervenus en faveur de la requérante pour que le Ministère s'en tienne aux conditions de l'entente arrêtée préalablement, soit des modalités de remboursement de 100 $ par mois. Le Service de recouvrement a acquiescé à notre demande et a renoncé à exiger le paiement de sommes additionnelles. On a également accepté, de façon générale, de faire preuve de souplesse au moment de conclure des arrangements avec un ex-étudiant, de façon a tenir compte de sa situation économique. Il importe que ce dernier, même s'il n'a pu respecter les engagements pris antérieurement, puisse disposer d'une certaine stabilité économique. Dans cette optique, nous avons préconisé que les ententes puissent se négocier pour une période de six à douze mois et qu'elles soient revues en fonction de la situation réelle de l'étudiant, au moment du renouvellement.

• *La compensation à même le remboursement d'impôt*

Un certain nombre de requêtes ont porté sur le remboursement de prêts consentis par le Ministère à même les sommes dues à l'emprunteur en retour d'impôt[5]. Or, il existe une politique administrative prévoyant entre autres que l'on n'exige pas de remboursement lorsque les ex-étudiants sont bénéficiaires d'aide sociale. À la suite de notre intervention, le Ministère a accepté de rembourser aux étudiants dans cette situation les sommes déjà perçues à même les retours d'impôt.

De plus, le Service de recouvrement a consenti à modifier sa politique pour les personnes qui se retrouvent dans une situation économique difficile et qui doivent suspendre le paiement de leur dette, même s'il ne s'agit pas de bénéficiaires d'aide sociale. On leur accorde d'abord un délai additionnel de remboursement tout en leur demandant de transmettre mensuellement une attestation de leur situation. S'il survient un changement à leur situation financière, le Ministère leur propose un nouveau mode de remboursement. Ce n'est qu'en cas de refus de cette nouvelle proposition que le Ministère prendra une compensation à même le remboursement d'impôt. Cette nouvelle façon d'agir nous a paru équitable pour les deux parties impliquées.

---

4 Dossier 84-11173.

5 Dossiers 84-51007, 84-51013, 84-51237, 84-51314 et 84-11476.

• ***Les réclamations de sommes déjà versées***

Il arrive que le ministère de l'Éducation accorde une bourse à un étudiant dont la situation, sans qu'on ait pu le prévoir, se modifie après l'octroi. La Direction générale de l'aide financière avait l'habitude de réclamer le trop-versé dans de telles circonstances. C'est précisément le cas d'une étudiante dont l'état prévisible des revenus bruts d'emploi, au moment de signer sa déclaration le 16 septembre 1983, totalisait 2 190 $ pour la période allant du 1er mai 1983 au 30 avril 1984[6]. Le Ministère lui accorda, sur la foi de ces déclarations, une bourse de 1 600 $. Lors d'une vérification effectuée au début de 1984, on a constaté un changement à la situation réelle de l'étudiante qui avait travaillé plus longtemps que prévu (son contrat d'employée occasionnelle avait été prolongé de quelques semaines). Ses revenus bruts d'emploi se trouvaient donc supérieurs à ceux prévisibles en septembre. Le Ministère a réévalué le dossier et réclamé un trop-versé de 730 $ payable par chèque visé dans les 30 jours suivant l'expédition de son avis. Jugeant cette réclamation injustifiée, l'étudiante s'est adressée au Protecteur du citoyen.

À la suite de notre intervention, le Ministère a décidé de revoir l'ensemble de sa politique administrative au sujet des trop-versés. Dans le cas d'un changement de situation comme celui que nous venons d'exposer, le trop-versé ne sera plus réclamé. Toutefois, lorsque l'étudiant a commencé à rembourser, se reconnaissant de ce fait lié par une certaine obligation morale, le Ministère continuera à percevoir le remboursement.

Nous ne saurions souscrire à une telle attitude: on réclame de tous ou on s'abstient de le faire à l'égard de tous. Dans l'hypothèse où le Ministère choisirait de réclamer le trop-versé en semblables circonstances, il devra s'assurer de la base juridique qui lui permettrait de le faire et se doter des mécanismes nécessaires à la mise en application de cette politique.

Le Ministère a par ailleurs revu la politique prévalant en cas d'erreur administrative qu'on a tenu d'ailleurs à distinguer de la simple erreur de calcul. Le trop-versé résultant de l'erreur de calcul pourra être réclamé alors que celui provenant de l'erreur administrative proprement dite, comme c'est le cas lorsque l'autorité donne une mauvaise interprétation de la loi ou des règlements[7], ne pourra être récupéré par le Ministère. Enfin, dans le cas d'une fausse déclaration faite volontairement par l'étudiant comme dans celui d'une déclaration inexacte, le trop-versé pourra être réclamé.

Cette nouvelle attitude du Ministère nous est apparue plus juste pour l'ensemble des étudiants dont la situation financière pourrait être compromise sérieusement si on les obligeait à réparer des erreurs dont il ne seraient pas responsables.

• ***Un critère d'admissibilité à réviser***

L'article 8 de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants et les règlements qui en découlent limitent l'admissibilité d'un étudiant à l'aide financière du gouvernement à une période de 10 ans pour les études universitaires, et de 4 ans pour les études collégiales, à compter de la date où l'étudiant a entrepris ses études collégiales. On applique cette règle même si l'étudiant a interrompu ses études et même si le candidat n'est engagé dans aucun programme ou ne reçoit aucune aide financière.

Par ailleurs, fixer le début des études collégiales est parfois difficile. Il arrive que l'étudiant décide d'en retarder le commencement ou de les interrompre, ou encore qu'il décide de changer d'orientation jusqu'au moment où il s'engage dans un programme qui constitue son choix définitif. Il peut également arriver que les études universitaires soient plus longues que prévues et dépassent 10 ans.

Nous avons fait valoir au Ministère que la loi n'avait pas suivi l'évolution du contexte scolaire et qu'elle devrait être modifiée pour s'y adapter le plus rapidement possible. On pourrait assouplir la règle et s'en tenir aux sessions réellement consacrées aux études pour déterminer la période pendant laquelle un étudiant demeure admissible à l'aide financière. Les autorités ont bien accueilli notre proposition.

4. Le ministère de l'Énergie et des Ressources

• ***Des frais d'arpentage exorbitants***

Nous sommes intervenus dans le dossier de certains citoyens qui se plaignaient du montant exorbitant que leur réclamait le Ministère pour défrayer les coûts d'arpentage des lots qu'ils détenaient par bail avec le gouvernement[8]. Le cas pouvait se résumer de la façon suivante.

Par le décret 2741-77 du 17 août 1977, le gouvernement donnait au ministère de l'Énergie et des Ressources le droit de récupérer des frais d'arpentage pour les lots déjà donnés à bail. Il prévoyait également que le montant de ces frais pourrait être ajusté d'année en année pour tenir compte du coût réel des travaux. En 1977, ces frais s'élevaient à 260 $. Or, le Ministère n'étant pas parvenu à faire le relevé de tous les dossiers existants à ce moment-

6 Dossier 84-51018.

7 Dossier 84-10993.

8 Dossiers 82-11937, 83-11745, 84-10023.

là, on décida d'attendre l'année de renouvellement de ces baux pour réclamer les frais d'arpentage. S'appuyant sur le décret 2741-77, on réclamait des frais selon le tarif en vigueur l'année de la réclamation. C'est ainsi qu'en 1983, on exigeait 580 $ pour des lots donnés à bail avant 1977. À ce rythme, on aurait pu réclamer en 1987, date ultime du cycle de renouvellement des baux, la somme de 1 000 $.

Ce procédé nous est apparu nettement inéquitable pour les citoyens qui détenaient des lots sous bail avant 1977 et qui ne se trouvaient en aucune façon responsables de la réclamation tardive du Ministère. Dans les circonstances, il devenait difficilement justifiable d'exiger, au cours des années subséquentes, des frais supérieurs à ceux qui auraient dû normalement être réclamés en 1977. Nous l'avons signalé au Ministère qui a accepté d'apporter à sa procédure les modifications suivantes.

Dorénavant, à la date de renouvellement du bail ou de révision du loyer, il ne réclamera, jusqu'à ce que le cycle soit complété, que le montant des frais d'arpentage exigible en 1977 pour les baux qui existaient avant cette date. Dans un deuxième temps, le Ministère a accepté de rembourser à ceux qui détenaient un bail avant 1977 et qui l'ont renouvelé depuis, l'excédent des frais exigibles pour 1977, c'est-à-dire toute somme dépassant 260 $. Toutefois, il a été convenu que ces frais seraient remboursés à la demande expresse des locataires concernés puisque le Ministère se trouve toujours dans l'impossibilité d'identifier les dossiers qui ont déjà fait l'objet d'un renouvellement, sans compter que, depuis 1977, le Ministère a vendu 5 000 emplacements dont certains à un second ou un troisième acquéreur. Compte tenu de ces difficultés, nous avons accepté la formule du remboursement sur demande.

• *Quelques disparités régionales*

Nous avons constaté dans certaines enquêtes menées au cours de l'année qu'il n'est pas toujours facile pour les fonctionnaires qui travaillent dans les régions éloignées, d'effectuer la mise à jour et d'interpréter les multiples directives ou décrets qui régissent leur secteur d'activité. Ils se doivent néanmoins d'être vigilants pour éviter le genre d'erreurs dont nous avons été témoins.

La situation est illustrée notamment par deux dossiers[9] au sujet desquels nous avons dû intervenir parce que le Ministère avait réclamé des frais d'arpentage pour l'occupation de demi-lots. Or, une directive émise par la Direction de la gestion du territoire prévoit que de tels frais ne peuvent être exigés pour des demi-lots. L'unité administrative concernée ignorait l'existence d'une telle mesure. Notre intervention lui a permis d'en prendre connaissance et de corriger la situation.

Nous avons examiné deux autres requêtes[10] où le citoyen avait été lésé parce que le Ministère n'avait pas présenté, compte tenu de tous les décrets applicables en cas de vente, la proposition la plus avantageuse pour l'acheteur. En effet, plusieurs décrets déterminant les conditions de concession des terres guvernementales peuvent être appliqués lors de la régularisation par vente de certains emplacements, que ce soit en fonction de l'année de la demande, de la région concernée ou simplement des années d'occupation antérieures. Il est du devoir du Ministère de s'assurer qu'il présente au citoyen une offre qui tient compte de toutes les dispositions en vigueur.

Dans le premier cas, nous avons proposé que la régularisation se fasse suivant les dispositions du décret 2983-81, au lieu du décret 1447-78. En effet, même si le décret de 1978 concernait plus spécifiquement les occupations illégales dans le secteur impliqué dans la transaction, on pouvait également appliquer le décret de 1981 puisque l'offre du Ministère se faisait en 1982. Cette seconde option permettait au requérant d'acheter le lot à meilleur prix parce qu'on accordait une réduction du prix de vente proportionnelle aux années d'occupation.

À l'inverse, dans le second cas, le décret spécifique concernant la vente de certains terrains dans la Seigneurie de Madawaska (5168-75) était plus avantageux pour le requérant que celui d'application générale (2983-81). Le prix de vente fixé à 300,00 $ par le décret de 1975 permettait une économie appréciable de 1 500 $.

Les autorités ont accepté notre proposition dans les deux cas.

5. Le ministère de l'Environnement

• *Une plainte à l'encontre d'un voisin doit rester confidentielle*

Un citoyen porte plainte à la direction de sa région contre un voisin qui avait procédé à des travaux de remblayage sur les rives d'un lac. Le Service de surveillance de la direction régionale fait une inspection et rédige un rapport de visite où figure le nom du plaignant. Le rapport est acheminé par la suite à la Direction de l'aménagement des lacs et cours d'eau. Un fonctionnaire de cette direction l'expédie à la municipalité régionale de comté qui possède un règlement prévoyant l'aménagement

9 Dossiers 84-50029, 84-50034.

10 Dossiers 84-11465 et 84-11303.

sur la rive et le littoral des lacs et cours d'eau. Non seulement par ce transfert du rapport le nom du plaignant se trouve-t-il connu de la municipalité, mais par la lecture qu'on en a fait à une assemblée du conseil municipal, le contrevenant lui-même apprend l'identité de celui qui l'a dénoncé. Cette situation amène le plaignant à s'adresser à nos bureaux.

Notre intervention a permis d'établir que les faits rapportés ci-dessus étaient exacts et a révélé également certaines déficiences ayant trait tant à la confidentialité des plaintes qu'au partage de responsabilités entre les directions régionales et la Direction de l'aménagement des lacs et cours d'eau.

En ce qui concerne la confidentialité des plaintes, nous avons dû constater l'absence à peu près totale de politique. D'autre part, les relations entre les directions régionales et la Direction de l'aménagement des lacs et cours d'eau laissent place à l'amélioration. En effet, ennuyé par l'indiscrétion commise, notre requérant s'est plaint à sa direction régionale. On a décliné toute responsabilité, affirmant n'avoir eu aucun contact avec les officiers municipaux. À la Direction de l'aménagement où il s'est ensuite adressé, on répondit au plaignant que l'erreur était imputable aux bureaux régionaux dont la formation et la compétence laissaient à désirer pour traiter de tels dossiers.

Nous fîmes part de nos constatations au sous-ministre qui convint de l'opportunité de réviser les directives du Ministère concernant la confidentialité. À ce sujet, il écrivait:

> « Dans un premier temps nous avons dû mettre en place les mécanismes nécessaires à l'application de la Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels. Cette loi prévoit déjà qu'il ne peut y avoir transmission de renseignements à caractère nominatif entre organismes à moins qu'il n'y ait signature d'entente entre eux. Il va de soi que nous prendrons les mesures nécessaires pour appliquer la loi et qu'il ne devrait plus y avoir transmission de tels renseignements à des municipalités ou des M.R.C. s'il n'y a pas signature d'entente à cet effet.
>
> En ce qui concerne la confidentialité du traitement des plaintes à l'intérieur du Ministère, nous sommes présentement à revoir les procédures afin d'assurer aux plaignants la confidentialité à laquelle ils ont droit sans nuire à l'efficacité des enquêtes. »

Ces propos ne peuvent malheureusement pas réparer le tort causé à notre requérant, mais ils nous permettent d'espérer pour l'avenir une plus grande discrétion. Quant aux relations entre la Direction générale et les direction régionales, nous ne doutons pas que les autorités du Ministère s'appliqueront à les harmoniser.

6. Le ministère de la Justice

6.1 Interventions en 1984

• *L'avis de jugement doit être complet*

L'un des mandats du ministre de la Justice consiste à fournir aux tribunaux judiciaires les services requis pour leur bonne administration. C'est ainsi que relève du ministère de la Justice, la responsabilité de communiquer aux citoyens coupables d'une infraction à la Loi sur la conservation de la faune, l'avis de jugement qui les condamne. Or, il arrive fréquemment qu'en plus d'une amende et/ou d'une peine de prison, le jugement décrète la confiscation des biens saisis au moment de l'infraction. Cependant, l'avis expédié par le Ministère ne contenait aucune mention quant à la saisie des biens. Une telle omission donnait lieu à des démarches inutiles de la part des personnes ainsi privées de leurs biens et souvent donnait à croire qu'il s'agissait là d'une mesure administrative abusive. Nous avons signalé la chose au Ministère qui a convenu de modifier ses avis en conséquence.

• *Justice doit être rendue avec toutes les apparences de l'impartialité*

Un citoyen est condamné devant un tribunal pénal. Il estime que deux des témoins à charge se sont parjurés au moment du procès et qu'ils se sont rendus coupables d'extorsion à son égard. Il porte plainte à la Sûreté du Québec. Celle-ci amorce son enquête et se voit affectée, pour analyser les éléments de preuve recueillis et décider des poursuites à intenter, le même substitut du Procureur général qui a présenté la preuve de la Couronne au procès.

L'enquête terminée, on décide qu'il n'y a pas matière à poursuite. Le citoyen s'estime lésé, car on n'aurait pas pris toutes les précautions pour qu'il soit assuré de l'impartialité de la décision, notamment en demandant à la personne qui avait joué le rôle d'accusateur au procès, d'examiner la plainte de parjure et d'extorsion portée contre les témoins à charge. Il s'adresse donc au Protecteur du citoyen. Reconnaissant que, effectivement, il avait été ainsi lésé, nous avons demandé au ministère de la Justice de faire reprendre l'analyse de la plainte par un autre substitut du Procureur général. Après quelques hésitations, le Ministère a accédé à notre requête et pour favoriser l'impartialité de la décision à prendre a confié l'analyse de ce dossier à un substitut du Procureur général d'un autre district judiciaire.

• *L'enquête dans les établissements de détention*

L'enquête dans les établissements de détention que nous avions annoncée l'an dernier s'est effectivement tenue au cours des mois de juin, juillet et août 1984. Cette période a été utilisée pour recueillir, à travers de nombreux établissements au Québec, les données devant servir à la production d'un rapport sur les conditions de détention des personnes incarcérées. C'est selon un choix de thèmes et d'après les particularités des établissements que nous avons examiné ces conditions.

Nous commencions par la visite des lieux et procédions ensuite à la cueillette d'informations factuelles. Nous rencontrions par la suite les personnes impliquées au niveau de l'administration, de la sécurité, des programmes de même que des services sociaux et médicaux. Nous tenions finalement des audiences auxquelles les personnes incarcérées étaient invitées à se faire entendre.

C'est à la suite des plaintes déjà reçues mais également de plusieurs consultations auprès des autorités du Ministère ainsi que des personnes et groupes intéressés aux droits des détenus et à leur mode de vie en détention que nous avons établi le canevas thématique devant servir de base aux entrevues et aux audiences. Nous nous sommes principalement intéressés aux sujets suivants: l'exercice du pouvoir discrétionnaire, le processus disciplinaire, la sécurité, la santé et les soins médicaux, l'oisiveté et les ressources carcérales et communautaires, la population à incidence psychiatrique et les relations avec l'extérieur. L'ensemble des réflexions et des commentaires sur ces questions devrait pouvoir répondre à la préoccupation particulière du Protecteur du citoyen: les droits des personnes incarcérées sont-ils respectés dans les centres de détention du Québec ?

Les mois d'automne ont servi à la compilation des très nombreuses informations que nous avons recueillies. Nous sommes à terminer la rédaction de notre rapport que nous devrions déposer à l'Assemblée nationale avant l'ajournement pour les vacances d'été.

Nous tenons à souligner dès maintenant l'excellente collaboration que nous avons reçue tant des autorités du Ministère que des administrateurs et des fonctionnaires des divers centres de détention visités. Une lettre du sous-ministre associé adressée à tous les centres du Québec a grandement facilité notre tâche. Partout, nous avons reçu un accueil sympathique et nulle part nous n'avons senti la moindre réticence. Nous sommes heureux de pouvoir le signaler et nous remercions tous ceux qui ont contribué au bon déroulement de notre enquête.

6.2 Suivi de 1982-1983

• *Une recommandation acceptée dans un cas, mais ignorée dans d'autres*

Dans le rapport annuel 1982-1983, nous soulevions le problème d'un détenu qui s'était vu refuser la visite de son conjoint qui avait servi d'intermédiaire pour faciliter l'entrée de drogues à la prison. Dans le but de décourager toute autre tentative du même genre, la direction de la prison avait fait connaître aux autres détenus la sanction qu'elle avait imposée.

Nous étions alors intervenus pour que cette interdiction soit levée faisant valoir que l'article 27 du Règlement stipule que le détenu a droit de recevoir son conjoint « à moins d'une ordonnance du Tribunal à l'effet contraire »[11]. Ce droit ne pouvait donc faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Notre recommandation a été acceptée et l'interdiction de visite fut annulée.

Or, nous avons dû intervenir pour régler deux situations semblables[12] en 1984. Nous devons déplorer le fait que la Direction générale de la détention n'ait pas fait connaître, par le biais d'une directive, la teneur de notre recommandation à l'ensemble des établissements qui relèvent de sa compétence. Cet aspect de la vie dans les institutions carcérales sera abordé pous longuement dans notre rapport spécial.

7. Le ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du revenu

Les assistés sociaux représentent toujours en 1984, un pourcentage important de la clientèle du Protecteur du citoyen. Nous avons complété cette année l'étude de 886 demandes d'enquêtes dans ce secteur, soit environ 22 % de plaintes de toute nature jugées recevables.

Nous avons tenté, cette année, d'analyser dans une nouvelle perspective l'ensemble des plaintes qui nous ont été présentées dans le domaine de l'aide sociale. Sans pour autant négliger de quelque façon le cas d'espèce et les remèdes individuels, nous avions commencé à nous interroger en 1983 sur les bénéfices éventuels d'une action plus globale, recherchant dans le système les causes susceptibles d'entraîner des lésions à répétition. Par le caractère ponctuel et répétitif de ses actions, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu se prêtait bien à une telle analyse. En conséquence des malaises diagnostiqués, il fallait appor-

11 Règlement sur les établissements de détention, a. 27.

12 Dossiers 84-11368 et 84-11458.

ter des remèdes systémiques. Nous avons fait quelques interventions en ce sens auprès des autorités concernées.

7.1 Interventions systémiques en 1984

L'agent d'aide sociale est le fonctionnaire désigné par le ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du revenu pour analyser la demande de prestations et décider de l'admissibilité du demandeur. Par la suite, il doit suivre le dossier et se prononcer sur toutes les questions susceptibles de modifier l'aide à laquelle le bénéficiaire a droit: emploi temporaire, besoins spéciaux, frais médicaux, changement de statut matrimonial, etc. Quand on considère l'énorme quantité de dossiers, d'ailleurs traités par des employés occasionnels en fréquentes mutations, on ne s'étonne pas de relever de nombreuses erreurs. Dans l'intérêt des bénéficiaires, il faut essayer d'apporter des solutions aux erreurs les plus fréquentes comme aux déficiences administratives les plus significatives. Les observations qui suivent contribuent à illustrer quelques-unes de nos interventions systémiques.

• *Une généralisation non permise*

Dans certains bureaux locaux, on considère automatiquement comme conjoints deux personnes de sexe opposé qui partagent le même logement. On exige alors que ces personnes remplissent une demande d'aide sociale conjointe et on refuse de considérer la requête sur une base individuelle.

Or, il arrive, et de plus en plus de nos jours, que la cohabitation n'ait d'autre but que celui de partager le loyer d'un logement. Il ne s'agit donc pas de « conjoints » au sens de la Loi sur l'aide sociale qui exige pour cette qualité que les personnes soient ou bien « mariées » ou « vivent ensemble maritalement ». Selon la jurisprudence de la Commission des Affaires sociales, les personnes vivant maritalement, en plus de cohabiter, s'apportent le secours mutuel du type de celui qui existe entre mari et femme et sont reconnus comme tels.

Il est donc abusif de généraliser et d'exiger automatiquement des personnes cohabitant de remplir une demande d'aide sociale comme s'ils étaient des conjoints au sens de la loi. Nous avons fait valoir auprès de la Direction générale, la nécessité de statuer d'abord sur les demandes présentées individuellement. La Direction s'est engagée à émettre une directive en ce sens à l'intention des bureaux locaux.

• *Un délai qui pourrait être évité*

Quelques-unes de nos enquêtes nous ont révélé que l'exigence relative à la production de certificats médicaux d'inaptitude au travail créait parfois des difficultés aux citoyens de moins de 30 ans. Rappelons d'abord que les prestations auxquelles avait droit une personne seule de moins de 30 ans, reconnue apte au travail, ne pouvaient excéder au dernier trimestre de 1984, 155 $ par mois. Par contre, si le citoyen pouvait établir la preuve médicale de son inaptitude, il devenait éligible à des prestations mensuelles de 427 $. Voilà une différence de traitement appréciable.

Or, il arrive souvent, surtout en région, que les médecins traitants omettent de se prononcer, dans leur rapport, sur l'aptitude au travail de leurs patients. Les citoyens doivent alors obtenir d'autres rapports ou faire modifier le premier. Ce procédé est onéreux pour l'État et contribue à retarder indûment les décisions qui doivent être rendues par les agents d'aide sociale.

Nous avons manifesté notre inquiétude devant cette situation et on nous a informés de l'intention du Ministère de procéder, en collaboration avec les cliniques médicales, à l'établissement d'un réseau provincial de contre-expertises. On verrait alors à se prononcer rapidement sur la capacité de l'assisté social à reprendre le travail. L'expérience dira si cette solution est efficace.

• *L'application abusive de la « règle d'antériorité »*

L'aide sociale étant accordée mensuellement, le règlement prévoit que les prestations auxquelles a droit un bénéficiaire sont égales chaque mois « au déficit, pour le mois qui précède, entre les besoins d'un ménage et ses revenus ».[13] C'est la « règle d'antériorité ». Ainsi un citoyen de moins de 30 ans, qu'un médecin déclare inapte au travail le 15 juin 1984, pour une période de trois mois, aura droit normalement à des prestations réajustées à la hausse pour les mois de juillet, août et septembre et non pour les quinze derniers jours de juin. Dans ce cas, c'est le mois de septembre qui constitue le troisième mois de son incapacité. Or, il semble que l'application de cette règle ne se fasse dans certains bureaux qu'au détriment du bénéficiaire. En effet, s'appuyant sur la même règle, on exige la production d'un nouveau certificat médical pour verser les prestations de septembre, invoquant que la période d'incapacité se termine le 15 septembre. Alors qu'il devrait simplement récupérer la somme qu'il aurait dû recevoir pour les quinze derniers jours de juin, le bénéficiaire se voit obligé de demander la prolongation de sa période d'inaptitude au travail s'il veut recevoir son dû. L'application de la règle d'antério-

13 L.R.Q., c. A-16, R-1, a. 8.

rité le pénalise donc deux fois et peut le priver d'un mois de prestations.

Nous avons expliqué à la Direction générale de l'aide sociale comment cette exigence particulière à certains bureaux est abusive. On applique rigoureusement la règle d'antériorité pour ne pas augmenter les prestations dès le 15 juin, mais on oublie le règlement pour réduire les prestations indûment en exigeant un nouveau rapport médical avant terme.

Les autorités concernées ont déclaré partager notre point de vue et se sont engagées à régulariser cette situation en faisant un rappel dans tout le réseau de l'aide sociale. De plus, à notre suggestion, on étudie la possibilité, dans le cas de certificats médicaux, de ne pas attendre que la règle d'antériorité s'applique et de verser les prestations à compter de la déclaration d'inaptitude.

• *Les trop-perçus : 25 % des plaintes*

Les créances réclamées auprès des bénéficiaires d'aide sociale en raison du versement d'une allocation prétendument supérieure à celle à laquelle ils avaient droit ont été très nombreuses et malheureusement pas toujours justifiées. Dans cette dernière hypothèse, il va sans dire que le Ministère est tenu de rembourser ce qu'il a perçu sans droit.

Or dans un certain nombre de dossiers, le remboursement ne se faisait pas. Nous avons été saisis du problème et avons dû constater que cela était dû au refus de certains bureaux locaux de corriger les erreurs commises par un autre bureau. Cette situation se présentait notamment dans les cas où un bénéficiaire aménageait dans un nouveau quartier ou une nouvelle région ; il changeait alors de bureau local. À la suite de notre intervention, la Direction générale de l'aide sociale s'est engagée à mener une étude sur le sujet.

L'examen d'un autre groupe de dossiers nous a par ailleurs révélé que le Ministère remboursait des sommes indûment perçues, en raison de l'inexactitude ou de l'inexistence d'une créance, sans verser d'intérêt. Nous avons invité les autorités à modifier la loi pour que des mesures compensatoires soient adoptées dans de telles circonstances. Le Ministère étudie actuellement la possibilité de verser ces intérêts.

D'autre part, afin d'accélérer la procédure de remboursement des montants erronnément réclamés à titre de trop-perçu, la Direction générale de l'aide sociale a convenu de prendre certaines mesures. Dans un premier temps, des copies des décisions de la Commission des Affaires sociales, annulant ou diminuant la réclamation du trop-perçu, seront automatiquement acheminées au service de recouvrement alors que celles des bureaux de révision seront remises aux bureaux locaux. La Direction étudie également la possibilité de rembourser par l'intermédiaire de son propre système, les sommes actuellement remboursées par le ministère des Finances.

7.2 Suivi de 1982-1983

• *Un article de loi inutile pour les chômeurs*

Dans le rapport de l'an dernier, nous avons dénoncé la façon dont l'article 13 de la Loi sur l'aide sociale était appliquée aux chômeurs. Selon l'esprit de la loi, cet article devait permettre de venir au secours de personnes qui, dans l'attente de la réalisation d'un droit, se trouvent sans revenu. Dans la pratique, les travailleurs qui avaient déposé une demande de prestations d'assurance-chômage se voyaient refuser toute aide conditionnelle avant au moins 5 semaines. Certes, il s'agissait pour le Ministère, dans ce cas, de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire puisque l'article en question ne confère pas un droit strict à l'aide conditionnelle. Mais pourquoi refuser systématiquement un privilège à une catégorie de citoyens ?

Dans le but de régulariser cette situation, le Ministère a consenti à modifier l'article 13 en y introduisant une nouvelle disposition. Désormais, le travailleur admissible à des prestations d'assurance-chômage ne peut recevoir d'aide sociale à compter de la cessation de son emploi jusqu'à l'expiration de la « période déterminée par règlement ». Cette disposition exclut toutefois les personnes dont la situation constitue un danger pour la santé ou risque de conduire au dénuement total, de même que celles qui demeurent admissibles à l'aide sociale une fois les prestations d'assurance-chômage calculées.

En principe une telle modification rend la loi conforme à la pratique, mais la solution réelle se fait attendre. Elle ne surviendra que lorsqu'un règlement viendra effectivement délimiter la période d'attente prévue par la loi. À la fin de décembre 1984, le règlement n'était toujours pas en vigueur.

• *La formule de contrôle retournée en retard*

Nous avons rapporté en 1982-1983 les résultats d'une enquête menée à la demande d'une citoyenne de l'Outaouais à qui on avait refusé l'aide sociale pour un mois entier parce que sa formule avait été reçue quatre jours en retard. Cette décision avait été maintenue par le Bureau de révision.

Une interprétation aussi rigoureuse du règlement s'appuyait sur une directive régionale beaucoup plus sévère que le règlement lui-même, appli-

qué avec plus de compréhension dans d'autres régions. Nous avons alors demandé au directeur général de revoir la décision et nous apprenions par la suite que l'aide a été effectivement octroyée pour le mois entier.

Nous sommes également intervenus auprès du Ministère pour dénoncer une interprétation aussi restrictive de la loi. On nous a informés que des mesures seraient prises pour qu'on adopte une façon de faire plus souple et plus conforme à l'esprit de l'aide sociale. Nous verrons à nous en assurer.

• *Le trop-perçu par une erreur de l'administration*

L'article 70 du Règlement sur l'aide sociale fait assumer au Ministère la responsabilité des erreurs à la source d'une dette lorsqu'elle n'est pas imputable au bénéficiaire. Par contre, le *Manuel de l'aide sociale* mis à la disposition des agents par la Régie interne introduit un critère d'interprétation subjectif de ce règlement en demandant à l'agent d'estimer si le bénéficiaire a agi de bonne ou de mauvaise foi.

C'est précisément cette directive que nous avons contestée l'an dernier. En ne se limitant pas à apprécier des faits contrôlables, on risquait de léser certains citoyens. Nous avons demandé au Ministère de procéder par voie d'amendement du règlement et non par directive s'il devenait nécessaire, en raison d'abus flagrants, d'exclure du privilère accordé par l'article 70 les bénéficiaires dont la mauvaise foi ne saurait faire de doute.

La Direction générale de l'aide sociale nous a informés qu'elle ne croyait pas opportun d'introduire dans la réglementation un critère de mauvaise foi qui entraînerait certainement des difficultés d'interprétation et d'application. Par ailleurs, elle nous a assurés que la directive du *Manuel de l'aide sociale* était appliquée avec parcimonie et destinée à justifier les cas où il n'y a pas eu d'erreur de la part de l'administration. Le critère de mauvaise foi serait utilisé par exemple pour un citoyen qui a été avisé de l'annulation de ses prestations et qui, malgré tout, encaisse un chèque après réception de cette décision.

Compte tenu qu'aucun autre cas de cette nature nous a été soumis au cours des deux dernières années, nous estimons que les explications fournies par le Ministère sont raisonnables et nous l'invitons à continuer à faire diligence en cette matière.

• *Un droit exorbitant accordé à l'État*

Sous le titre cité en rubrique, nous attirions l'attention du Ministère sur la nécessité de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les sommes retenues par le ministère du Revenu en compensation d'un trop-perçu à un assisté social constituent de véritables créances.

Madame la ministre a répondu à notre requête en nous exposant les divers mécanismes mis en place pour éviter de récupérer des sommes qui ne seraient pas réellement dues. Nous avons accepté cette explication. Les plaintes de cette nature ont, en fait, diminué cette année, mais des efforts additionnels doivent être consentis pour en réduire encore le nombre.

• *Un article de loi constamment violé*

L'article 28 de la Loi sur l'aide sociale impose au Ministère l'obligation de rendre sa décision dans les 30 jours suivant la demande de révision. Une enquête générale nous avait permis de constater en 1983, que les délais imposés par l'article 28 étaient rarement respectés. Un nouvel examen des registres de révision, fait au cours du troisième trimestre de 1984, nous a présenté le portrait suivant:

Délais dans les cas de décisions déjà rendues:

	Nombre de dossiers traités	
Délais	**1983**	**1984**
Moins de 30 jours	185	1 659
Entre 31 et 40 jours	109	193
Entre 41 et 50 jours	132	74
Entre 51 et 100 jours	120	86
Entre 101 et 200 jours	25	1
Entre 201 et 300 jours	8	Aucun
300 jours et plus	2	Aucun

Délais déjà écoulés dans les cas de décisions à rendre:

	Nombre de dossiers à traiter	
Délais	**1983**	**1984**
Moins de 30 jours	16	449
Entre 31 et 40 jours	635	64
Entre 41 et 50 jours	543	39
Entre 51 et 100 jours	104	122
Entre 101 et 200 jours	33	33
Entre 201 et 300 jours	4	Aucun
300 jours et plus	1	Aucun

Nous sommes heureux de constater que la situation en 1984 s'est nettement améliorée, mais on est encore loin de se conformer aux exigences de la loi et nous comptons bien que les efforts déployés pour raccourcir les délais seront accrus.

• ***Les allocations de dépenses***

Qualifiant le règlement de mesquin, nous dénoncions dans le *Rapport annuel 1982-1983*, les dispositions du Règlement sur l'aide sociale qui n'allouait au bénéficiaire que 0,065 $ du kilomètre pour couvrir les frais d'utilisation d'une voiture, lors de visites médicales. Le gouvernement a donné suite à notre recommandation et a porté l'allocation à 0,135 $ du kilomètre.

8. Le ministère du Revenu

Nous avons noté, au cours des deux dernières années, une importante diminution des plaintes concernant le ministère du Revenu. De 788 qu'elles étaient en 1982, elles sont passées à 583 en 1983 et à 395 en 1984. Bien qu'aucune étude n'ait été entreprise pour évaluer ce phénomène, il nous semble que deux facteurs particuliers pourraient être à l'origine de cette diminution.

Il faut d'abord donner crédit au Ministère pour l'information qu'il transmet sur ses avis de cotisation qui sont maintenant beaucoup plus explicites. Les changements apportés par le Ministère à la déclaration fiscale originale sont précisés au contribuable qui peut ainsi en vérifier le bien-fondé. D'autre part, la mise sur pied d'un service à la clientèle a permis de mieux informer les citoyens des différentes mesures fiscales et de faciliter la compréhension de certaines procédures spécifiques au Ministère.

Il nous est également agréable de souligner une amélioration dans deux secteurs particuliers, celui du traitement des oppositions formelles et celui de la perception des créances. En ce qui concerne le règlement des oppositions formelles, le Service des oppositions avait réduit le délai moyen de traitement d'un dossier de quatre ans à un an et demi au cours de 1983, et le Ministère continue de faire diligence pour atteindre le délai de six mois déjà fixé par le législateur. Au chapitre de la perception des créances, des états de compte sont maintenant expédiés aux contribuables en dette envers le Ministère, de façon périodique. Ces derniers ne peuvent donc plus s'imaginer être libérés de leur dette à cause du silence prolongé du Ministère.

Il faut souhaiter que les efforts de réduction des délais dans la perception de la taxe de vente applicable aux transactions privées de véhicules marins conduisent à d'aussi bons résultats. On sait qu'en vertu d'une législation fédérale, les embarcations répondant à certains critères doivent être enregistrées. Il est ainsi facile de dépister, à partir des registres fédéraux, les ventes entre particuliers. Il nous faut alors déplorer qu'il s'écoule souvent des années entre le moment de la transaction et l'expédition d'un premier avis de cotisation à l'acheteur, exigeant le paiement de la taxe de vente, plus l'intérêt et la pénalité. Bien que le contribuable conserve l'argent de la taxe et qu'il peut entretemps le faire fructifier, un tel délai profite au Ministère qui impose en général un taux d'intérêt plus élevé que celui du marché. Il serait certainement avantageux pour les citoyens que la perception de cette taxe se fasse dans un délai plus raisonnable.

8.1 Interventions en 1984

• ***Le refus de considérer une déclaration fiscale tardive***

Lorsque le contribuable a droit à un remboursement, il doit en faire la demande dans un délai de 4 ans après la fin de l'année concernée. Quand le ministère reçoit une demande de remboursement une fois ce délai expiré, il fait parvenir une lettre au contribuable l'informant qu'il ne peut considérer la déclaration fiscale produite aussi tardivement. En pratique, il effectue une analyse sommaire afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'un cas où le citoyen aurait droit à un remboursement, mais il ne transmet pas d'avis de cotisation.

La façon d'agir du Ministère a des conséquences importantes: le contribuable perd ainsi son droit de loger une opposition (éventuellement un appel) puisqu'il n'y a pas de décision initiale, et le ministère peut décider en tout temps de transmettre un avis de cotisation, la loi ne lui fixant aucune limite de temps pour ce faire. Le contribuable demeure donc toujours dans le doute quant à sa situation à l'égard du Ministère pour l'année en question.

Les autorités ont convenu avec nous qu'elles devaient modifier leur conduite à cet égard. On nous a informés le 22 octobre 1984 que la directive interne d'interprétation serait révisée, « notamment pour respecter l'obligation statutaire qu'a le ministre de cotiser toute personne qui produit une déclaration fiscale, peu importe le moment de la production, lorsqu'il s'agit d'une personne qui n'a jamais été cotisée auparavant ».

D'autre part, un problème demeurait: même s'il a reçu son avis de cotisation, le contribuable perd le droit à son remboursement. Un adoucissement a été apporté en 1982 par un amendement à la Loi sur les impôts. Le nouvel article 1051 se lit comme suit:

> « [...] Le ministre **doit** effectuer le remboursement visé dans le premier alinéa si le contribuable lui en fait la demande dans les quatre ans qui suivent la fin de l'année d'imposition concernée; il **peut** effectuer ce remboursement si la demande est faite plus de quatre ans après la fin de cette année d'imposition ».

La loi oblige donc le ministre à rembourser le trop-perçu si la demande est présentée dans les quatre ans qui suivent l'année d'imposition concernée, mais au-delà de ce délai elle abandonne à sa discrétion le soin de rembourser.

Or un bulletin d'interprétation, publié en juin 1984, nous paraissait aller au-delà de la loi. Il précisait, en effet, qu'en vertu d'une décision ministérielle, seront dorénavant acceptées les demandes faites dans les huit ans qui suivent la fin de l'année d'imposition lorsque le contribuable n'aura jamais été cotisé ou encore l'aura été arbitrairement. Ce faisant, le ministre se trouvait à limiter à la huitième année, depuis la fin de l'année fiscale concernée, le temps pendant lequel la loi l'autorisait à exercer son pouvoir discrétionnaire. Cela ressort avec évidence de l'illustration que l'on propose de l'application de cette nouvelle politique où il est clairement affirmé que le ministre ne cotisera pas et ne remboursera pas le contribuable si la demande de remboursement est faite huit ans après la fin de l'année d'imposition impliquée.

Par sa décision, le ministre, du moins si on se reporte au sens strict du bulletin, se trouvait encore à renoncer, à toutes fins utiles, à son pouvoir discrétionnaire puisqu'il n'accepterait de rembourser le trop-perçu que dans deux situations très précises notamment, lorsque le contribuable n'a jamais reçu d'avis de cotisation ou lorsqu'il a été cotisé arbitrairement. Certes le ministre peut et même doit se donner des critères précis pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire, mais ces critères ne sauraient être transformés en normes rigides. Un pouvoir discrétionnaire doit être exercé à la pièce et ne peut d'avance exclure des situations qui pourraient donner ouverture à son exercice.

Nous avons fait part au Ministère de nos inquiétudes. Le directeur des impôts a tenu à nous assurer qu'en dépit des termes employés dans le bulletin, le ministre conserve toujours son pouvoir discrétionnaire, qu'il peut l'exercer au-delà des huit années dont il est fait mention, que les situations évoquées ne sont pas les seules qui seront effectivement envisagées et que finalement quelles que soient les directives internes, le ministre peut toujours y déroger, les amender ou les abroger.

Nous voulons bien croire que le ministre n'est pas lié par les directives et les bulletins d'interprétation de son Ministère, bien qu'alors on puisse se demander pourquoi on se donne la peine d'en émettre. Mais il y a plus: des bulletins qui ne traduisent pas la pensée véritable ou à tout le moins intégrale du Ministère sont de nature à tromper les contribuables. Ainsi celui qui se trouve dans la neuvième année suivant l'année d'imposition en cause croira, en lisant le bulletin, que le ministre se refusera à exercer son pouvoir discrétionnaire dans son cas, alors que s'il faut en croire le directeur des impôts, il n'en est rien.

• *Les lenteurs*

Dans le traitement général

Plusieurs dizaines de contribuables se sont adressés au Protecteur du citoyen pour dénoncer la lenteur du Ministère à traiter leur dossier. Il s'agissait aussi bien de déclarations fiscales que d'une demande de bénéfices en vertu d'un des trois programmes sociaux administrés par le Ministère. Environ les deux tiers de ces plaintes se sont avérées fondées.

C'est le cas notamment d'un contribuable[14] qui s'adressait au Protecteur du citoyen le 27 février 1984, parce qu'il était sans nouvelles de son dossier. Il avait expédié au Ministère, avant la date limite du 30 avril 1983, une demande de remboursement d'impôts fonciers de 167,87 $. Il avait depuis fourni la pièce manquante à l'évaluation de son cas sans autre résultat. Notre enquête a révélé que le dossier du contribuable avait été traité le 14 septembre 1983 et que ce dernier avait effectivement droit à un remboursement. Cependant, une pièce avait été mal classée, privant le réquérant de son dû. Suite à notre intervention, le Ministère promit de faire diligence et de rembourser le contribuable dans un délai de 4 à 6 semaines. N'ayant toujours rien reçu en mai 1984, le plaignant revenait à la charge. Une nouvelle vérification nous permit de constater qu'une deuxième erreur s'était produite: on avait enregistré l'information selon laquelle le contribuable n'avait pas droit à un remboursement. Finalement, un délai supplémentaire de 4 à 6 semaines devait être imposé au requérant.

Lorsqu'il s'agit d'un remboursement d'impôt versé tardivement, comme c'est ici le cas, le retard est heureusement compensé par l'addition d'un intérêt. La situation est différente en ce qui concerne l'administration des programmes de Supplément au revenu de travail et de Logirente. Il importe donc qu'on fasse diligence pour que des citoyens ne soient pas privés du fruit de ce qui leur appartient.

Dans l'enregistrement des changements d'adresse

Chaque année des milliers de Québécois déménagent. Plusieurs d'entre eux, attendant un remboursement du ministère du Revenu, lui font parvenir un avis de leur changement d'adresse. L'étude

14 Dossier 84-50331.

de quelques plaintes nous a permis de constater que le processus mis en place au bureau régional de Montréal pour prendre note de ces changements, était beaucoup trop lent. De nombreux remboursements étaient expédiés à l'ancienne adresse, occasionnant des retards parfois importants.

Le Ministère a tenté d'apporter une solution à ce problème. Dans un premier temps, il a requis les services d'employés occasionnels afin d'accélérer l'inscription des changements d'adresse. De plus, il a modifié sa procédure de façon à ce qu'une note soit ajoutée au dossier dès la réception d'un avis de changement d'adresse pour qu'aucun paiement ne soit effectué avant l'enregistrement du changement.

• *Un règlement auquel on donne une interprétation abusive pour se conformer à une politique gouvernementale*

Le règlement sur l'échange ou la reprise en compte prévoit à son article 1 que « lorsqu'un bien mobilier est donné en paiement partiel d'un autre bien mobilier [...] la taxe s'applique sur le prix total de la vente moins le crédit accordé pour le bien donné en échange » et ce, à quatre conditions dont la suivante: « que le bien ainsi donné en échange soit donné en échange au vendeur qui effectue la vente en détail »[15]. Si les conditions ne sont pas remplies, celui qui acquiert le bien de plus grande valeur devra payer la taxe sur le prix total de la vente sans pouvoir déduire de ce montant le prix du bien donné en échange.

Le Ministère a toujours interprété et appliqué ce règlement comme ne visant que les transactions effectuées par un vendeur détenteur d'un certificat d'enregistrement c'est-à-dire en fait un commerçant, mandataire du Ministère pour percevoir la taxe. Il refusa donc d'en faire bénéficier un citoyen qui, en paiement partiel d'une automobile qu'il venait d'acquérir, cédait son autre véhicule.

Devant ce refus, le citoyen s'adressa à nos bureaux et nous demanda d'intervenir pour obtenir du Ministère le remboursement auquel il estimait avoir droit. Notre étude du dossier et de la réglementation inhérente à cette pratique, nous amena à la conclusion que c'est par une interprétation abusive que le Ministère appliquait ce règlement aux commerçants seulement. En effet, le règlement ne mentionne aucunement qu'il doive s'agir d'un mandataire du Ministère; il parle simplement du « vendeur » sans préciser davantage. Or la Loi concernant l'impôt sur la vente en détail (d'où procède le règlement dont il est question) définit le « vendeur » de la façon suivante: « une personne qui vend en détail au Québec un bien mobilier »[16]. On devrait donc s'en tenir à cette définition, mais le Ministère pense autrement. Pour lui, le mot « vendeur » du paragraphe d) de l'article 1 du règlement « ne réfère pas au « vendeur » tel que défini dans la loi mais au « vendeur » tel que caractérisé par la loi ».

Cette caractérisation le Ministère la trouve à l'article 3 de la loi qui prescrit ce qui suit: « Aucun vendeur ne doit vendre en détail au Québec des biens mobiliers, à moins que, sur sa demande, un certificat d'enregistrement ne lui ait été émis [...] ». Et le Ministère conclut que, puisque personne au Québec ne peut vendre en détail sans un certificat d'enregistrement, le gouvernement ne pouvait, par règlement, permettre ce que la loi interdit. Il faudrait donc conclure que le « vendeur » dont parle le règlement ne peut être que celui qui détient un certificat d'enregistrement.

Mais s'il faut interpréter dans ce sens l'article 3 de la loi, il faudrait conclure que personne ne peut vendre quoi que ce soit au détail au Québec sans d'abord être détenteur d'un certificat d'enregistrement et ensuite exiger de son acheteur une taxe qui doit être versée au Ministère. Aussi bien dire que tous les Québécois devraient demander un certificat d'enregistrement ou alors tous, ou presque, sont coupables de ne pas se conformer à la loi. Celui qui vend au détail sans détenir de certificat commet peut-être une infraction à la loi, mais il ne cesse pas pour autant d'être « vendeur ».

Le législateur n'a pas pu vouloir des conséquences aussi absurdes et mieux vaut s'en tenir à la définition qu'il donne lui-même des termes qu'il entend employer. C'est la position que nous avons prise.

Le Ministère a, du moins dans un premier temps, convenu que bien que son interprétation traditionnelle était conforme à la politique fiscale du gouvernement, il fallait bien reconnaître que le règlement ne traduisait pas très clairement cette politique. Il s'engagea à faire modifier le règlement et convint que, vu le texte actuel, il était impossible de ne pas en faire bénéficier notre requérant. On verrait donc à effectuer le remboursement demandé. C'est dire qu'on admettait que le texte du règlement était ambigu et que l'interprétation traditionnelle du Ministère ne pouvait être soutenue. En réalité, le texte est à ce point limpide qu'aucune interprétation n'est permise. Il ne fut pas nécessaire de rembourser notre requérant puisque le vendeur s'était chargé lui-même d'acquitter la taxe. Mais le problème restait entier.

---

15 Règlement sur l'échange ou la reprise en compte et la Loi concernant l'impôt sur la vente en détail, R.R.Q. 1981, c. I-1, r. 5, a. 1 paragr. d.

16 L.R.Q., c. I-1, paragr. 2, 12e.

Avant de faire amender le règlement dans le sens qu'il souhaitait, le Ministère se permit de publier un bulletin dans lequel il imposait l'interprétation qu'il a toujours soutenue, que nous avons combattue, et qu'il avait lui-même reconnue incorrecte. Nous ne pouvions accepter un tel procédé: on ne peut reconnaître qu'un texte a une signification définie et mettre en circulation un bulletin d'interprétation qui en donne une autre sous prétexte de se conformer à une politique gouvernementale. Nous l'avons fait savoir au Ministère qui a refusé de retirer le bulletin controversé, prétendant cette fois que son interprétation du règlement imprécis n'était pas incorrecte, même si elle demeurait discutable.

On nous a par ailleurs fait parvenir copie d'un projet de décret visant à amender le règlement litigieux en précisant que le « vendeur » est celui qui détient un certificat d'enregistrement. À la fin de décembre 1984, le décret n'était pas encore adopté. Entre temps le Ministère s'en tient à son interprétation traditionnelle qu'un bulletin officiel est venu consacrer. Nous sommes toujours en désaccord avec cette position.

Ce dossier a donné lieu à une discussion sur le rôle et la compétence du Protecteur du citoyen dont nous ferons état un peu plus loin.

8.2 Suivi de 1982-1983

• *L'attribution arbitraire et automatique d'un revenu minimum de pension de vieillesse*

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous faisions état d'une pratique discutable du ministère du Revenu. En effet, lorsqu'un requérant âgé de 65 ans ou plus n'indiquait, sur le formulaire d'impôt, aucun montant à la rubrique Pension de sécurité de vieillesse, le Ministère lui attribuait automatiquement le minimum versé en vertu de ce régime, sous prétexte que la très grande majorité des gens de cet âge reçoivent la pension de sécurité de vieillesse. En agissant de la sorte, on ne tenait pas compte du fait que certains citoyens, tels les immigrants récents, sont exclus du régime de sécurité de la vieillesse.

Le Ministère a accepté de modifier ses procédés et nous a informés cette année de la mesure de remplacement qu'il avait adoptée. Désormais, il procède à une vérification avant d'apporter des modifications à la déclaration d'un contribuable québécois. Suite à une entente avec le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social, il vérifie si le contribuable a bénéficié d'un paiement de Pension de sécurité de vieillesse, de Supplément de revenu garanti ou d'Allocation au conjoint. Si aucun montant ne figure au fichier fédéral, la déclaration est acceptée telle que présentée. Si au contraire, il y a divergence entre les montants du fichier fédéral et ceux qu'a déclarés le contribuable, le Ministère communique avec ce dernier pour entendre ses explications. Ce n'est qu'alors qu'il corrige la déclaration du contribuable, s'il y a lieu. Une telle mesure nous apparaît nettement plus équitable pour tous les citoyens.

• *Le calcul de gain de capital réalisé lors de la vente d'un immeuble occupé en partie comme résidence principale*

Le rapport de l'an dernier soulignait un changement de politique du Ministère concernant le sujet mentionné en rubrique. Invoquant l'article 277 de la Loi sur les impôts, qui ne fait qu'établir une présomption à l'effet que « la résidence principale d'un particulier est réputée comprendre le terrain sur lequel elle repose [...] », il était loisible au Ministère, en certaines circonstances, de considérer qu'à tout le moins une partie du terrain n'était pas comprise dans la « résidence principale ». Il s'agissait d'une question importante puisque la résidence principale est exemptée de tout impôt sur les gains de capital.

Le Protecteur du citoyen s'est dit d'accord avec l'interprétration du Ministère. Nous avons fait valoir cependant que les Québécois devaient être informés de cette nouvelle position. Bien que le Ministère suive en ce domaine une politique semblable à celle du ministère fédéral du Revenu, nous avons suggéré la publication d'un bulletin d'interprétation exposant le changement. Le Ministère a effectivement publié un tel bulletin à la fin de l'année 1984.

• *Les effets indésirés de certaines dispositions législatives et réglementaires*

Pour l'application des trois régimes sociaux qu'il est chargé d'administrer soit le Remboursement d'impôts fonciers, le Supplément au revenu du travail et Logirente, le Ministère doit tenir compte des revenus bruts du contribuable établis conformément à la Loi sur les impôts. Or, la loi exige que soit incluse dans le calcul du revenu, une somme transférée d'un régime de retraite à un autre. Cependant, cette somme n'est pas réellement un revenu dont dispose le contribuable et elle ne vient que gonfler artificiellement l'état de ses revenus réels, le privant partiellement ou totalement des bénéfices de l'un ou l'autre des régimes sociaux auquel il est véritablement admissible.

Suite à notre intervention de 1983, le Ministère avait convenu qu'il s'agissait là d'un effet indésiré qui découlait de la technique législative utilisée et qu'il devait proposer les modifications appropriées

pour remédier à la situation. À ce jour, aucun changement n'a été porté à notre connaissance.

• ***Le cas des entrepreneurs-plombiers***

Nous avons fait état l'an dernier du cas d'un certain nombre d'entrepreneurs-plombiers qui, à la suite d'une vérification, se sont vu réclamer des montants plus ou moins importants, auxquels il faut ajouter les intérêts et des pénalités. Ces réclamations étaient basées sur une taxe que les entrepreneurs auraient dû eux-mêmes payer, au lieu de la demander à leurs clients et de la transmettre par la suite au Ministère. Ce dernier avait toutefois toléré cette pratique pendant plusieurs années. Il nous a semblé que ces cotisations faisaient suite à un changement d'attitude du Ministère, changement que nous avons qualifié d'abandon de tolérance.

En 1984, le Ministère nous a fait connaître sa position dans ce dossier. En premier lieu il refuse de reconnaître qu'il y ait eu dans le passé une tolérance générale concernant une façon fautive d'appliquer la Loi concernant l'impôt sur la vente en détail. Il admet cependant que certains de ses fonctionnaires ont mal compris cette loi ou encore ont mal interprété la façon d'agir des entrepreneurs concernés, ce qui peut ressembler à une tolérance. Il s'est toutefois montré favorable à l'idée de ne pas pénaliser les entrepreneurs qui auraient été trompés de bonne foi par un fonctionnaire du Ministère.

Il a donc convenu d'étudier au mérite chacun des cas que nous porterions à son attention. Nous lui en avons soumis neuf, lui demandant de nous informer du règlement de chaque cas. Nous avons appris que trois d'entre eux ont connu un règlement satisfaisant et que trois autres sont en voie d'être réglés. Dans la plupart des cas ce sont les entrepreneurs eux-mêmes qui nous ont informés du règlement. Malgré nos demandes, le Ministère est demeuré silencieux quant aux solutions apportées et aux critères utilisés pour y parvenir. Nous comptons revenir à la charge et insister pour qu'on nous accorde une plus grande collaboration.

• ***Laxisme dans la perception des comptes***

Un autre problème nous a été exposé l'an dernier, celui des successions qui apprennent, parfois avec quelques années de retard, que la personne décédée était en dette envers le Ministère. La somme du compte expédié à la succession était évidemment augmentée par les intérêts dont le montant s'élevait parfois au-delà de la dette initiale.

Dans certains cas, notre enquête a démontré que le Ministère s'était montré négligent en n'avisant pas plus tôt la succession qu'elle devait assumer la dette de la personne décédée. Nous lui avons donc souligné qu'il nous apparaissait injuste d'ajouter des intérêts au compte de ces débiteurs, alors qu'ils ignoraient l'existence même de leur dette et que leur créancier s'était montré négligent à les en informer. C'était pénaliser les successions pour un retard dont, en définitive, elles n'étaient pas responsables. Le Ministère a accepté de faire remise des intérêts, c'est-à-dire de ne pas en exiger le paiement jusqu'à ce que la succession soit avisée, une première fois, de l'existence de la dette.

C'est là faire une saine utilisation de la discrétion que la loi accorde au Ministère qui peut faire remise des droits et peines qui lui sont dus lorsqu'il le juge à propos.

8.3 Les réticences du ministère du Revenu à l'endroit du rôle du Protecteur du citoyen

Aussi étrange et étonnant que cela puisse paraître, en même temps que le Ministère faisait preuve d'ouverture d'esprit envers sa clientèle, il manifestait des réticences envers l'action du Protecteur du citoyen. Ainsi, ce n'est qu'avec hésitation qu'on lui a permis l'accès au dossier chaque fois qu'un contribuable avait logé une opposition officielle à la cotisation du ministre. Il est vrai qu'à l'intérieur même du Ministère, le service des oppositions jouit d'une grande autonomie et qu'on le considère comme un quasi-tribunal, qualification qui, cependant, ne résiste pas à l'analyse. En effet il s'agit d'un service interne au Ministère qui n'est astreint à aucune règle de procédure quasi-judiciaire et qui n'a pas non plus le caractère d'autonomie et d'impartialité essentiel au statut quasi-judiciaire, puisque c'est le ministre lui-même qui rend une décision à la fin du processus d'opposition. Il ne s'agit donc pas d'un « appel ou recours adéquat » au sens de la Loi sur le Protecteur du citoyen. Pourtant, c'est le seul motif qui pourrait le soustraire à sa compétence.

Mais voilà qu'à l'occasion de la discussion relative à l'application du règlement sur l'échange et la reprise en compte (voir à la page 32). Un règlement auquel on donne une interprétation abusive pour se conformer à une politique gouvernementale), le sous-ministre manifestait de nettes réticences quant au pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen relativement à l'interprétation des lois fiscales. Il s'exprimait en ces termes:

> « En terminant, je voudrais souligner le fait que l'interprétation des lois, particulièrement des lois fiscales, constitue une opération complexe qui ne va jamais sans risque d'erreurs. C'est pour cela que le Législateur a donné aux citoyens à l'égard de toutes les lois fiscales, la possibilité d'en appeler aux tribunaux des décisions du Ministère.

Depuis la création de la fonction de Protecteur du citoyen, tous les titulaires de cette charge ont reconnu qu'il appartenait au ministère du Revenu d'interpréter ses lois et qu'il n'entrait pas dans le rôle du Protecteur du citoyen de se substituer aux tribunaux pour réviser ces interprétations.

Aussi les interventions passées ont évité de statuer sur ces aspects et vous m'avez rassuré à l'égard de vos interventions futures lors de notre dernier entretien. Personnellement, je crois qu'il est sage de maintenir cette tradition car il est dans l'ordre des choses que le ministère du Revenu puisse errer dans ses interprétations. C'est en tenant compte de cette possibilité qu'un mécanisme spécial d'appel aux tribunaux a été introduit en matières fiscales.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'opposent parfois la justice et l'équité. Le ministère du Revenu, en matière d'interprétation, a l'obligation d'être juste. Même s'il peut arriver à l'occasion qu'une disposition d'une loi crée une iniquité, nous avons l'obligation d'appliquer la loi telle qu'elle a été votée par l'Assemblée nationale. Il serait à mon avis dangereux de nous arroger le pouvoir de décider de ce qui est ou n'est pas équitable. Cependant, chaque fois que nous relevons des iniquités, nous nous empressons de les discuter avec le ministre des Finances de qui relève la politique fiscale et lorsque l'accord se fait, nous y donnons suite en proposant les modifications législatives ou réglementaires. »

Après avoir convenu qu'il n'entrait pas dans le rôle du Protecteur du citoyen de se substituer aux tribunaux pour réviser les interprétations que peut donner des lois fiscales le ministère du Revenu, le Protecteur du citoyen écrivait ce qui suit:

« Mais précisément par ses interventions, le Protecteur du citoyen ne cherche aucunement à se substituer aux tribunaux qui seuls peuvent donner une interprétation péremptoire de la loi. Son interprétation n'est pas celle d'une autorité qui impose son point de vue, elle tend, au contraire, à attirer l'attention des gestionnaires sur la lésion dont aurait pu être victime un citoyen par le fait de l'Administration publique.

Or, pour être en mesure de décider si oui ou non une personne a été lésée, il nous faut d'abord identifier la loi et les règlements dont l'application est contestée et en faire l'étude pour en découvrir le véritable sens. Ce serait très mal protéger le citoyen qui sollicite notre aide que de lui dire ou de se conformer à la décision du ministère fut-il celui du Revenu, ou de s'adresser à la Cour provinciale. En lui donnant un protecteur officiel, le Législateur a précisément voulu fournir aux citoyens une garantie que les fonctionnaires respecteront la loi et les règlements sans qu'ils soient pour autant obligés de recourir aux tribunaux. Il me paraît clair que puisque le Protecteur doit vérifier si un fonctionnaire s'est conformé à la loi ou a commis une erreur de droit (article 26), il a le devoir de procéder à l'étude des règles qui s'appliquent et de tenter d'en découvrir l'interprétation correcte. Sur ce point, je m'étonne des propos que vous tenez qui équivalent à la négation de la juridiction du Protecteur du citoyen.

Je ne retrouve dans la Loi sur le Protecteur du citoyen aucune disposition lui permettant de soustraire à sa juridiction une décision qui, à son avis, lèse un citoyen, parce qu'elle s'appuierait sur une interprétation incorrecte — pour ne pas parler d'une application erronée — d'une loi fiscale.

Certes, si le Ministère diffère d'avis avec le Protecteur, le citoyen pourra toujours s'adresser aux tribunaux et la question sera tranchée sans équivoque. Mais, avant d'en arriver là, n'est-il pas souhaitable qu'un échange d'opinions intervienne entre ceux qui sont chargés d'appliquer la loi et celui à qui l'Assemblée nationale a demandé de protéger le citoyen contre tout préjudice qu'il pourrait subir de la part de l'Administration publique? Quoi qu'il en soit, il me faut vous dire, au risque de vous décevoir, que je n'ai pas l'intention de fermer ma porte à ceux qui s'adresseront à moi parce qu'ils s'estimeront lésés par une décision du ministère du Revenu, même si cette décision procède de l'interprétation d'une loi ».

Par sa contestation, le sous-ministre du Revenu nous aura permis de préciser, pour le bénéfice de tous, le rôle du Protecteur du citoyen.

9. Le ministère des Transports et la Commission des transports

• *Suivi de 1982-1983: le transport des animaux vivants*

Le rapport de l'an dernier faisait le point sur un dossier ouvert en 1980 et qui n'était toujours pas réglé en décembre 1983, soit celui du transport des animaux vivants. Le problème tenait dans ces quelques lignes.

Le 21 juillet 1980, un détenteur de permis de transport d'animaux vivants s'adressait au Protecteur du citoyen pour dénoncer le défaut du ministère des Transports d'intervenir contre les transporteurs opérant sans permis. Il était lésé du fait qu'il payait à chaque année pour un permis qui ne lui rapportait rien puisqu'il ne le protégeait pas contre les transporteurs « illégaux ». L'enquête menée alors révéla que les fonctionnaires du Ministère se trouvaient dans l'impossibilité d'agir en raison de l'ambiguïté créée par des décisions contradictoires de la Commission des transports du Québec. En effet, alors

que certains commissaires exigeaient le permis en vertu de l'ordonnance générale sur le camionnage, d'autres, arguant qu'il n'existait aucune disposition spécifique régissant le transport d'animaux vivants, décidaient qu'un tel permis n'était pas nécessaire. Devant l'incertitude et l'hésitation de la « jurisprudence » de la Commission, le recours pénal devenait impossible. Seul le ministre des Transports, de par le mandat qui lui est confié de « coordonner et d'intégrer les systèmes de transport au Québec »[17], était alors en mesure de régler le problème.

Le 18 septembre 1984, le ministre nous informait de l'adoption d'une modification réglementaire[18]. Désormais, un permis est requis seulement dans les cas où le transport s'effectue sur une distance de plus de 275 kilomètres à l'intérieur des frontières québécoises ou pour toute autre distance lorsque le transport se fait à l'extérieur du Québec.

Nous avons manifesté, dans une lettre adressée au ministre des Transports, notre satisfaction que l'on clarifie enfin une ambiguïté qui persistait depuis 1977. Cependant nous avons souligné qu'une question reste encore ouverte:

> « [...] elle a trait au préjudice subi par les transporteurs d'animaux vivants qui ont versé des droits sans rien recevoir en contrepartie. Il s'agit plus précisément de ceux qui [...] se sont cru obligés de se munir d'un permis pour transporter les animaux vivants. Ils ont alors payé pour un permis qui ne leur assurait aucune protection contre la concurrence et ne leur conférait aucun droit. Ils se sont ainsi trouvés victimes de discrimination puisque certains de leurs collègues [...] ont pu impunément se livrer au commerce du transport d'animaux vivants sans avoir à verser quoi que ce soit à la Commission. En effet, devant l'incertitude de la loi, on s'est avec raison abstenu de toute poursuite pénale.
>
> [...] Si l'incohérence s'installe dans « sa jurisprudence » par suite de divergences entre les commissaires quant à l'interprétation à donner à un texte réglementaire, il appartient aux autorités de la Commission de prendre les mesures nécessaires pour que, au plus tôt, la question soit clarifiée et que les citoyens sachent à quoi s'en tenir. Tant que la question n'est pas corrigée, il faut s'assurer que personne ne soit victime de discrimination. Concrètement, il eut fallu [...] s'abstenir de délivrer des permis ou même d'accepter des droits pour leur renouvellement. Tel ne fut pas le cas: ce n'est que quelques années plus tard qu'on décréta un gel sur les nouveaux permis et encore tout récemment on acceptait de percevoir des droits pour le renouvellement des anciens.
>
> Ceux qui ont payé pour obtenir un permis sans valeur ou pour le maintenir en force ont donc été lésés par la faute de la Commission. Si la chose s'avérait administrativement possible, il serait dans l'ordre qu'ils obtiennent réparation. »

Le ministre n'a pas encore fait connaître les dispositions qu'il entend prendre à ce sujet.

17 L.R.Q., c. T-12, a. 3.

18 Décret 1604-84 du 4 juillet 1984.

B — Les organismes

1. La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance

• Des fonctionnaires en pré-retraite « lésés » par une modification législative

La Loi 68 modifiant diverses dispositions législatives concernant les régimes de retraite adoptait, le 23 juin 1982, le principe de l'indexation proportionnelle des pensions pour la première année de leur réception. Selon l'ancien régime, il suffisait de prendre sa retraite le 30 décembre pour voir sa pension pleinement indexée le 1er janvier suivant, même si elle n'avait été effectivement versée que pour une seule journée. La loi est venue corriger cette situation en indexant la pension proportionnellement aux jours où elle a été touchée soit, dans l'exemple cité, sur 1/365e de sa valeur. On peut considérer que cette mesure s'imposait, mais elle n'a pas été sans causer de désagréables surprises à ceux qui ont décidé de prendre leur retraite, croyant bénéficier de l'ancien régime.

C'est le cas d'un certain nombre de fonctionnaires dont plusieurs se sont adressés à nous. Ces fonctionnaires avaient décidé au cours de l'année 1981 de prendre leur retraite bien qu'ils n'aient pas atteint l'âge de la retraite obligatoire. Ils fixèrent au 30 décembre 1982 la date effective de la prise de leur retraite et choisirent d'écouler en pré-retraite leur banque de congés-maladie. Durant cette période, intervint la Loi 68 qui eut pour résultat de réduire à 1/365e l'indexation à laquelle ils étaient en droit de s'attendre au moment où ils avaient pris leur décision. Cette réduction allait d'ailleurs se répercuter sur chacune des années subséquentes.

Or la Commission administrative des régimes de retraite considère que le processus de mise à la retraite est inexorablement engagé à compter du premier jour de la pré-retraite. C'est dire que la perte essuyée par l'adoption de la Loi 68 ne peut être compensée par une augmentation des années de service, puisque le retour au travail est impossible.

Le problème, on le voit, n'est pas simplement l'inconvénient que doit subir tout citoyen par l'effet d'une loi moins généreuse. Il s'agit bien plutôt d'une situation tout à fait particulière qui a amené des fonctionnaires à prendre une décision sur la base d'une information, contenue dans la loi elle-même. Toutefois, une modification législative postérieure à leur décision est venue changer leur situation.

En d'autres termes, les fonctionnaires qui se sont adressés au Protecteur du citoyen ont fait valoir qu'ils ont cessé de travailler sans y être obligés parce qu'ils comptaient recevoir, en vertu des lois en vigueur, une certaine pension; on a modifié la loi et on ne leur permet pas de retourner au travail pour récupérer par le biais des années de service additionnelles ce qu'on leur a fait perdre par cette modification.

À la fin de décembre 1984, nous n'avions pas réussi à convaincre les ministres qui se sont succédés au Conseil du Trésor de la nécessité de réparer cette injustice, soit en soustrayant du nouveau régime les fonctionnaires qui se trouvaient dans cette situation, soit en permettant à ceux qui le désireraient un retour au travail.

2. La Commission de la santé et de la sécurité du travail

2.1 Interventions en 1984

• *Des lenteurs inacceptables*

Dans ses rapports antérieurs, le Protecteur du citoyen a fait état à plusieurs reprises des délais de traitement des réclamations présentées par les accidentés. Bien qu'à certains moments cette situation ait pu être améliorée, il n'en reste pas moins que la majorité des plaintes qui nous ont été soumises en 1984 concernaient des problèmes de lenteur dans le traitement de dossiers, entraînant dans certains cas des préjudices importants aux travailleurs.

Le classement de la correspondance

En janvier 1984, un accidenté nous informe que la Commission de la santé et de la sécurité du travail exige qu'il lui transmette pour la deuxième fois les renseignements qu'il lui a déjà expédiés cinq semaines auparavant, par courrier recommandé[19].

Un première vérification nous permet de constater qu'à cette date, le bureau régional de Montréal accuse un retard dans le classement de ses dossiers, de 11 000 pièces de correspondance.

Dans les semaines qui suivent, d'autres plaintes attirent à nouveau notre attention sur d'importants délais de classement, délais allant de trois à six

19 Dossier 84-50026.

semaines[20]. En mai 1984, une rencontre avec les autorités régionales de la Commission nous fait découvrir une situation tout aussi sérieuse alors que le retard accumulé représente plus de 10 000 pièces.

Il était évidemment inadmissible qu'une telle situation perdure sans causer de graves préjudices aux accidentés et, à la suite de nos représentations, la Commission nous informait que deux postes supplémentaires avaient été alloués au bureau de Montréal. Dorénavant le délai de classement de la correspondance serait ramené à 48 heures.

La transmission des rapports médicaux

Nous avons dû également attirer l'attention des autorités des bureaux régionaux de Longueil et de Québec sur les longs délais qu'accusait la transmission des rapports médicaux. La pratique veut en effet que les rapports produits au moment de l'accident ou à toute autre étape de l'évolution du dossier, soient acheminés aux médecins de la C.S.S.T. qui doivent en faire l'analyse.

Le travailleur ne peut recevoir l'indemnité à laquelle il peut avoir droit, et dont il a grandement besoin dans la plupart des cas, tant que le bureau médical ne s'est pas prononcé. Or, nos interventions nous ont permis de dénoncer des délais allant, dans certains cas, jusqu'à cinq mois[21].

Les bureaux médicaux

Les bureaux médicaux eux-mêmes ne sont pas exempts de la maladie chronique des lenteurs qui affecte la plupart des services de la Commission. Nous avons constaté en effet, à plusieurs reprises, qu'on tarde indûment à produire[22] ou encore à compléter[23] des analyses médicales. Parfois c'est le travailleur accidenté qu'on met trop de temps à convoquer à une expertise médicale quand on n'omet pas tout simplement de le faire.

Rappelons pour illustrer cette dernière situation le cas d'un accidenté dont le médecin-traitant, après avoir décelé des problèmes de nature psychiatrique, avait demandé en janvier et de nouveau en février 1982, qu'il soit convoqué à une expertise médicale pour que soit réévalué son taux d'incapacité partielle permanente[24]. Des rapports ont été soumis en mai, août, octobre et décembre 1983. Il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que la Commission se décide enfin à convoquer le travailleur à une expertise médicale pour le 17 février 1984. On lui reconnut alors un taux de déficit anatomo-physiologique de 23 % alors qu'il n'était auparavant que de 15 %. Par la faute de la Commission qui a tardé indûment à le convoquer à une expertise médicale, cet accidenté a été privé, pendant près de deux ans, de sommes importantes auxquelles il avait droit. La Commission étudie présentement la possibilité de paiements rétroactifs.

La référence en réadaptation

Des programmes de réadaptation sociale concernant par exemple la recherche d'emploi ou les subsides aux employeurs, sont mis à la disposition des accidentés et il appartient à la C.S.S.T. de décider du moment où les citoyens deviennent admissibles à ces programmes. Plusieurs cas[25] nous ont été signalés où des travailleurs ont été lésés parce que le service de l'indemnisation n'avait tout simplement pas référé leur dossier au service de la réadaptation sociale.

À titre d'exemple, signalons ce cas[26] d'une accidentée recommandée aux services de la réadaptation sociale, le 5 mai 1982, par le bureau médical. Ce n'est que le 3 février 1984 que nous obtenions le transfert du dossier aux services de la réadaptation sociale; pendant tout ce temps on avait, aux services de l'indemnisation, négligé de donner suite à la recommandation du bureau médical. Après étude, les services de réadaptation sociale déclaraient l'accidentée admissible à un programme d'assistance financière jusqu'à l'âge de 65 ans. Reconnaissant sa responsabilité dans cette affaire, la Commission accepta de faire rétroagir sa décision au 5 mai 1982.

• *L'analyse médicale défectueuse*

Il n'est pas du ressort du Protecteur du citoyen de se prononcer sur les questions d'appréciation médicale, mais il est cependant de son devoir de s'assurer que les procédures administratives prévues dans le traitement d'un dossier ont été rigoureusement suivies. Par exemple, un bureau médical, qui se dit en désaccord avec les conclusions d'un médecin-évaluateur, ne peut tout simplement pas mettre le dossier de côté. Il doit, selon les procédures de la Commission, entreprendre toute une série de démarches pour tenter de résoudre le conflit d'opinion. Certains bureaux médicaux de la Commission ne se conforment pas à cette règle[27].

Il incombe également au bureau médical de tenir compte, dans son analyse, de l'évolution d'une incapacité au cours des ans. Prenons ce cas. Un travailleur subit un accident le 1er décembre 1964

---

20 Dossier 84-50822, 84-50489.

21 Dossiers 84-10612, 83-50944, 84-10263, 84-10879.

22 Dossier 84-10242.

23 Dossier 84-10746.

24 Dossier 83-50985.

25 Dossiers 83-11474, 84-10029, 84-10600, 84-11031.

26 Dossier 83-52235.

27 Dossiers 83-51183, 84-50329, 83-12264.

pour lequel il reçoit des prestations d'incapacité totale temporaire[28]. Au cours de l'année 1971, sa maladie s'aggrave et il doit subir une intervention chirurgicale. Il en fait part à la Commission qui lui accorde des prestations d'incapacité totale temporaire pendant environ deux mois, mais oublie de faire évaluer son taux d'incapacité partielle permanente. Le 7 juillet 1980, une nouvelle aggravation est signalée à la Commission qui reconnaît finalement à l'accidenté, en 1981, un taux d'incapacité partielle permanente de 12 %.

L'étude du dossier du requérant nous permet de souligner à la Commission qu'elle a omis de faire évaluer l'incapacité partielle permanente en 1971. Nous invoquons alors le caractère évolutif de la maladie pour exiger que cette incapacité lui soit attribuée à compter de la première aggravation. La Commission accepte notre point de vue et le travailleur reçoit la somme de 3 551,64 $ en paiements rétroactifs.

• *Une politique discriminatoire*

Certaines de nos enquêtes nous ont également permis de dénoncer l'application par la Commission d'une politique discriminatoire à l'endroit des travailleurs forestiers. En effet, une vérification nous a démontré que des critères différents étaient retenus pour déterminer la base salariale des travailleurs forestiers par rapport à celle des autres travailleurs saisonniers. Aucune raison ne pouvant justifier que les travailleurs forestiers soient pénalisés par rapport aux autres groupes comparables, nous avons entrepris des représentations le 8 août 1983, pour qu'un équilibre soit rétabli entre les deux catégories de travailleurs. La Commission nous informait le 16 mars 1984 que des modifications allaient être apportées à sa politique pour tenir compte de notre position; des notes de services seraient distribuées à cet effet dans les jours suivants. Le 31 août rien n'était changé. Nous sommes intervenus à nouveau et la politique corrigeant cette discrimination fut mise en application le 14 septembre.

La situation est corrigée pour l'avenir, mais les torts causés aux travailleurs forestiers, par suite de la discrimination dont ils ont été victimes, ne peuvent être réparés. Dans ces conditions, il nous semble que, à tout le moins à compter du moment où elle a reconnu le caractère discriminatoire de sa politique, la Commission aurait dû faire diligence. Or, il fallut attendre six mois avant que cette politique ne soit révisée.

• *Un système de facturation pouvant induire les employeurs en erreur*

Un employeur, suite à ses propres déclarations concernant la nature des travaux effectués par son entreprise, reçoit un avis de cotisation au montant de 9 980 $ établi sur la base d'un taux de 19,96 $ pour chaque 100 $ de salaire assuré. L'employeur fait alors valoir à la Commission que ses activités au cours de l'année n'avaient couvert qu'une très faible partie des travaux qu'il avait prévu exécuter au moment où il avait préparé sa déclaration. La Commission accepte les représentations de l'employeur et réduit sa cotisation à 1 879,50 $ basée sur un taux de 3,58 $ par 100 $ de salaire assuré. Elle donne donc un nouvel avis de cotisation sur lequel à la rubrique: « montant de la facture » apparaît la mention: 0,00 $[29].

Compte tenu de l'information erronée donnée initialement par l'employeur, on ne pouvait conclure à lésion. Mais il nous est apparu que la façon de procéder de la Commission était de nature à induire les employeurs en erreur et conséquemment à les exposer à des paiements d'intérêts et même à des pénalités pour ne pas avoir acquitté un avis de cotisation où apparaissait la mention: montant de la facture: 0,00 $.

On a compris que de telles équivoques sont dues à l'informatique. En effet, questionné sur un dossier, l'ordinateur reproduit le premier avis de cotisation et, compte tenu de la correction à apporter, le réduit à néant, ce qu'il traduit par le mention: « montant de cette facture »: 0,00 $. Puis il ajoute le nouvel avis de cotisation.

Nous avons soumis le problème à la Commission qui a reconnu que la façon de procéder pouvait effectivement induire en erreur. Elle a accepté d'inscrire sur les avis de cotisation dont le solde est égal à 0,00 $ la mention suivante: « Le solde de cette facture ne constitue pas nécessairement le solde total de votre dossier ». Cette solution nous est apparue acceptable.

2.2 Suivi de 1982-1983

• *L'absence de décision en première instance*

Dans le rapport de l'an dernier, nous avons souligné comment certaines pratiques administratives contraires à la loi pouvaient léser les travailleurs et nous avons insisté pour qu'elles soient abandonnées. Ainsi, bien que la loi exige, pour mettre en branle le processus de révision, qu'une décision en bonne et due forme doive être rendue, certains bureaux se contentaient d'un certificat médical de retour au travail pour décider de mettre fin aux prestations d'incapacité totale temporaire d'un accidenté. Le certificat ne pouvant en aucun cas tenir

28 Dossier 82-52621.

29 Dossier 83-52054.

lieu de décision, le travailleur était privé de son droit de révision.

Bien que nous ayons insisté pour que chacune des demandes présentées à la Commission fasse l'objet d'une décision en bonne et due forme, il semble que cette pratique soit loin d'être appliquée partout. Nous entendons bien revenir à la charge pour que ce problème soit réglé dans les plus brefs délais.

• *L'absence de décision en cas d'aggravation*

Nous avons également dénoncé le même type de problème au niveau cette fois de l'absence de décision en cas d'aggravation. La Commission nous avait alors proposé une solution que nous ne pouvions accepter, soit celle de rendre une décision seulement quand la demande spécifique lui en serait faite par l'accidenté. Nous sommes donc intervenus à nouveau, soulignant le droit strict de l'accidenté à une décision formelle à toutes et chacune de ses demandes. La Commission s'est finalement dit d'accord avec notre point de vue et des mesures devaient être prises pour y donner suite. Nous avons cependant constaté que certains bureaux régionaux, dont celui de Trois-Rivières, se refusent encore à rendre de nouvelles décisions dans chaque cas.

• *Le processus de réévaluation administrative*

Afin d'éviter aux travailleurs « le long processus de révision » et pour « éliminer le plus possible certaines sources d'erreurs »[30], la Commission a mis sur pied un processus de réévaluation administrative qui précède celui de la révision prévu par la loi. Bien que l'idée soit excellente, sa réalisation pose certains problèmes. Entre autres, elle oblige concrètement le requérant insatisfait à contester la même décision à deux reprises s'il veut se prévaloir de son droit de révision. Une telle pratique est non seulement fastidieuse mais elle va au-delà des exigences de la loi.

Cet abus a déjà été signalé non seulement dans le Rapport annuel 1982-1983[31] mais également, directement au vice-président à la réparation. Au moment de la rédaction de ce rapport, la correction se fait toujours attendre. Nous comptons bien prendre des mesures pour que cette question soit réglée dans les plus brefs délais.

• *Les délais dans les bureaux de révision*

Nous dénoncions également, l'an dernier, les délais mis par les bureaux de révision à fixer des auditions ou à rendre les décisions. Il semblait alors qu'une réduction prématurée du personnel affecté à ces bureaux, coïcidant avec la mise en place du processus de réévaluation administrative, en était responsable. Or la situation perdure en 1984; nombre de nos enquêtes en témoignent[32]. Après avoir attendu parfois jusqu'à 12 mois avant de voir fixer la date de leur audition, certains accidentés doivent patienter un autre 6 mois avant que la décision ne soit rendue[33].

Dans le but d'apporter des correctifs immédiats à cette situation, la Commission a demandé à ses bureaux de révision de se montrer plus sélectifs lors des demandes de remises d'audition. Cette mesure ne manque pas de pertinence mais elle ne saurait suffire. Il semble bien que la Commission ne s'est pas très empressée de bonifier le régime actuel, compte tenu du projet de loi actuellement à l'étude à l'Assemblée nationale. Il ne faudrait pas toutefois que la possibilité d'un changement qui n'a pas encore été sanctionné par le législateur, vienne empêcher la Commission d'agir avec toute la diligence possible dans le règlement de ses dossiers.

• *Décider au-delà de la demande et réviser sa propre décision: deux illégalités*

Ce problème a été exposé largement dans le *Rapport annuel 1982-1983*[34]. Malheureusement, le président de la Commission, qui avait accepté de réviser le cas, a dû se reconnaître impuissant devant les décisions du bureau de révision et de la Commission des affaires sociales. Il reste que la décision du bureau de révision est entachée d'illégalité; illégalité de procédure dont la Commission des affaires sociales qui s'est prononcée sur le fond du litige n'a pas voulu tenir compte, estimant que la question était étrangère à sa compétence.

Le seul recours qui restait disponible, mais alors depuis longtemps prescrit, était une requête en évocation à la Cour supérieure. Le travailleur, non admissible à l'aide juridique, avait estimé ne pas avoir les ressources financières suffisantes pour s'engager dans un débat juridique devant les tribunaux. Il a choisi la voie administrative qui l'a conduit à une impasse. Il reste que, comme on le signalait dans le rapport de l'anné dernière, « pour avoir excédé sa juridiction, un bureau de révision a acculé un travailleur à une impasse qui pourrait bien équivaloir à une injustice ».

---

30 *Manuel d'opération de la réparation*, tome II, section. 650-R9.01.01.01 du 84-05-01.

31 *Rapport annuel 1982-1983*, p. 46.

32 Dossier 84-51034, délai de 9 mois pour fixer une audition.
Dossier 84-50421, délai de 7 mois pour fixer une audition.
Dossier 84-50225, délai de 12 mois pour fixer une audition.

33 Dossier 84-10056.

34 *Rapport annuel 1982-1983*, p. 43-45.

• ***Les préjudices aux employeurs***

Le *Rapport annuel 1982-1983* contenait trois recommandations concernant les employeurs: deux d'entre elles n'ont pas encore été suivies à ce jour, bien qu'elles aient été transmises au président de la Commission en décembre 1983.

La première visait le remboursement d'une partie de la pénalité injustement réclamée d'un employeur pour la production tardive de la liste des salaires. L'autre recommandation visait le remboursement de la pénalité imposée sans droit aux employeurs qui n'ont pas présenté, dès le premier versement, l'ensemble des chèques post-datés devant acquitter leur cotisation payée par versements.

« Tant que la loi sera ce qu'elle est, il n'est pas permis d'imposer une pénalité en vertu d'un règlement qui n'est pas en vigueur » écrivait le Protecteur du citoyen à ce propos l'année dernière. Il nous apparaît que ce principe vaut toujours et nous déplorons que la Commission n'ait pas encore pris les mesures nécessaires pour réparer cette injustice commise envers les employeurs.

3. La Curatelle publique

3.1 Les réticences face aux interventions du Protecteur du citoyen

Au chapitre des lésions remarquées au cours de 1984, nous n'avons rien de particulier à signaler. Toutefois, nous ne pouvons passer sous silence l'extrême réticence avec laquelle la Curatelle publique accueille nos interventions. En fait, elle est un des rares organismes qui, semble-t-il, cherche à éloigner le Protecteur du citoyen de ses dossiers. On invoque pour cela toutes sortes d'arguments: tantôt c'est le manque d'intérêt du plaignant, tantôt c'est la prescription d'un an, tantôt c'est la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnel ou encore la trop grande curiosité des membres du Bureau du Protecteur qu'on accuse de « chercher des poux » alors qu'ils ne font que leur travail de protection des droits des citoyens. Il nous faut déplorer cette attitude qui fait manifestement contraste avec celle qu'ont adoptée la plupart des ministères et organismes qui apprécient, au contraire, que nous leur signalions les erreurs dont ils sont responsables et dont pourraient avoir à souffrir les citoyens qu'ils ont mission de servir.

Il y a là un manque de collaboration et peut-être même de transparence que nous ne pouvons que déplorer. Une chose est cependant certaine, nous sommes investis d'un mandat que, malgré les embûches, nous sommes bien déterminés à exécuter.

3.2 Suivi de 1982-1983

• ***Une recommandation rejetée par le Curateur et prise en délibéré par le ministre tuteur***

Le rapport de 1982-1983 relatait dans tous ses détails le cas auquel on fait ici allusion. Le lecteur intéressé pourra s'y référer[35]. Nous voudrions simplement rappeler qu'il s'agit d'un cas où, pour avoir négligé depuis 1957 de réclamer du mari la pension due à l'épouse internée, le Curateur public s'est trouvé à léser gravement sa protégée. C'est précisément pour ce préjudice que nous demandions au Curateur de l'indemniser. Bien que dénoncé par le Protecteur du citoyen depuis 1981, le cas est toujours en suspens. Les mesures prises jusqu'ici se sont avérées inefficaces. Il faudra donc s'adresser directement au gouvernement comme le veut la loi en pareilles circonstances. C'est ce que nous entendons faire prochainement, car manifestement la mention dans le rapport annuel de l'année dernière n'aura pas suffi.

4. La Régie de l'assurance automobile du Québec

4.1 Interventions en 1984

La Direction générale du Service aux accidentés

Tout comme nous l'avons déjà mentionné plus avant dans ce rapport, le Protecteur du citoyen a fait état l'an dernier de sa préoccupation de dépasser le cas à cas et de donner à certaines de ses interventions un caractère systémique. Travailler à corriger les sources de lésion autant que les lésions elles-mêmes est un objectif que nous avons poursuivi dans le traitement des dossiers que nous avons eu à traiter avec la Régie de l'assurance automobile du Québec. Nous avons expliqué aux autorités qu'il ne s'agissait pas pour nous de trouver des coupables mais plutôt d'identifier des problèmes pour aider à prévenir le plus possible les causes de préjudices aux accidentés. La Régie a considéré cette perspective avec beaucoup d'intérêt et nous a assurés de sa collaboration pour réaliser l'objectif commun d'un meilleur service aux citoyens.

Dans cette optique, pour raccourcir certains délais que nous avions déplorés, elle a demandé à son personnel que les gestes à poser suite aux décisions du Bureau de révision ou de la Commission des

35 *Rapport annuel 1982-1983*, p. 51 à 53.

affaires sociales ou encore des interventions du Protecteur du citoyen, le soient dans les 48 heures. Dans les cas complexes, le motif, expliquant le délai additionnel requis pour agir, doit être mentionné au dossier. Nul doute qu'une telle mesure devrait améliorer le sort des victimes ayant contesté les décisions de la Régie. Cependant, malgré les efforts consentis dans certains secteurs, il reste encore énormément de corrections à apporter. Les interventions qui suivent en témoignent.

• ***Les procédures inadéquates aux enquêtes***

Lorsqu'une réclamation parvient à la Régie, il est du devoir de l'agent d'indemnisation de vérifier les faits ayant entouré l'événement pour établir l'admissibilité du requérant à recevoir une indemnité. Les enquêtes générées par cette vérification sont confiées, la plupart du temps, à des firmes mandatées par la Régie. Par conséquent, il est nécessaire que l'agent d'indemnisation précise bien toutes les questions auxquelles il veut avoir une réponse pour ne négliger aucun aspect susceptible de modifier le traitement qu'il fera de la réclamation.

Le 12 mai 1984, un citoyen nous soumettait une plainte relative au refus de la Régie de l'indemniser suite à un accident de motoneige[36]. Notre enquête nous a appris que le rapport transmis par la firme mandatée pour enquêter était incomplet si bien que la Régie a dû conclure au rejet de la réclamation. À notre demande, le requérant a produit une déclaration assermentée dont la teneur était de nature à corriger et à compléter le rapport d'enquête. La Régie a révisé sa décision le 22 juin 1984 et accepté d'émettre un premier chèque de 2 964 $ à titre d'indemnité de remplacement du revenu et un second de 105,84 $ pour couvrir des frais de vêtements. Dans les circonstances, de longs délais auraient pu être évités si le rapport d'enquête avait été complété par l'interrogatoire de témoins ou la consultation des autorités municipales responsables de l'entretien des routes. Ce cas d'espèce a connu un dénouement satisfaisant mais, sans notre intervention, la victime aurait-elle reçu l'indemnité à laquelle elle avait droit? La Régie est responsable de la qualité des rapports qu'elle commande aux firmes spécialisées; elle doit voir à ce qu'ils ne soient pas la cause de retards qui pourraient causer préjudice aux accidentés. Par ailleurs, nous avons pu constater que les agents d'indemnisation sont parfois très lents à demander la tenue d'une enquête. Ce manque de diligence occasionne des délais inutiles auxquels on devrait pouvoir remédier.

• ***Le problème des réclamations produites pour plus d'un accident***

Il nous a été donné de signaler à la Régie cette année, le problème engendré par le traitement des réclamations produites par la même victime pour plus d'un accident. Nous avons pu constater qu'une personne, victime d'un deuxième accident, peut subir de graves préjudices lorsque sa réclamation est confiée à un agent d'indemnisation distinct de celui chargé de traiter la réclamation relative au premier accident. Ainsi, il arrive que la même personne doive subir deux expertises médicales différentes, faites par des spécialistes distincts, pour l'évaluation de traumatismes semblables[37]. Une telle procédure entraîne une perte de temps et d'argent; nous avons suggéré qu'elle soit abandonnée.

La Régie a accueilli favorablement notre proposition et les dossiers d'une même victime pour plus d'un accident sont maintenant confiés à un même agent d'indemnisation. Cette simple mesure permettra de corriger une autre lacune que nous dénonçons depuis 1980. On avait, en effet, coutume d'attendre le règlement complet du premier dossier avant de traiter le second. Par exemple, on ne procédait à l'examen médical ou au remboursement des frais encourus à l'occasion du deuxième accident, que lorsque la première réclamation était finalisée. Il s'ensuivait des délais inutiles, pourtant faciles à éviter. Un seul responsable devrait, du moins nous l'espérons, pouvoir traiter parallèlement les deux réclamations.

• ***Les réclamations plus complexes***

Si la majorité des cas traités par la Régie se terminent rapidement par le paiement d'un seul mois d'indemnité de remplacement du revenu (73 % des bénéficiaires), il n'en reste pas moins que les agents d'indemnisation doivent être formés pour répondre tout aussi efficacement aux cas plus complexes qui peuvent nécessiter une étude approfondie et un examen plus minutieux des éléments du dossier. Nous avons constaté à ce chapitre de graves carences qui sont illustrées dans le cas suivant.

Le propriétaire d'un commerce[38], victime d'un accident d'automobile survenu le 29 mars 1982, avait été reconnu admissible à une indemnité de remplacement du revenu jusqu'en juin 1982, moment où la Régie décidait qu'il était en mesure de reprendre un travail à temps partiel. On appliqua alors les règles prévues à l'article 31 de la Loi sur l'assurance automobile et l'indemnité fut réduite de

36 Dossier 84-10858.

37 Dossiers 84-10633, 84-10834.

38 Dossier 84-10149.

50 %. Le procureur de la victime contesta la décision de la Régie.

Au mois d'octobre 1983, l'état de la victime s'était aggravé, ce qui nécessita une nouvelle intervention chirurgicale. Comme la Régie tardait à statuer sur la demande portée en révision plus d'un an auparavant, le procureur de la victime s'est adressé au Protecteur du citoyen. Nous sommes intervenus auprès de la Régie qui admit la relation de causalité entre l'accident et l'aggravation et versa une indemnité de 100 % pour la période allant du 12 octobre 1983 au 14 février 1984. Dans un deuxième temps, après avoir constaté que le dossier n'avait pas encore fait l'objet d'une révision et que la décision de première instance reposait sur des faits non vérifiés, nous avons proposé la tenue d'une nouvelle enquête. Celle-ci a démontré que la victime avait dû vendre son commerce, car l'incapacité physique dont elle était affectée, à la suite de l'accident, ne lui permettait plus de l'opérer. C'est donc à tort qu'en application de l'article 31 de la loi, on avait réduit de moitié son indemnité; la Régie accepta d'ajuster rétroactivement les prestations auxquelles l'accidenté avait droit et lui versa la somme de 21 151 $.

• *Le retard à remettre le certificat d'aptitude au travail*

À la suite d'un accident survenu le 28 juin 1982, la Régie a versé à un travailleur une indemnité de remplacement du revenu jusqu'au 16 janvier 1984, date à laquelle le médecin aviseur décida de lui faire subir une expertise médicale[39]. L'accidenté fut alors reconnu apte à reprendre son travail à compter de la date de l'examen. Toutefois, personne ne l'en avisa. Ce n'est qu'à la fin de février, lors d'une conversation téléphonique avec l'agent d'indemnisation chargé de son dossier qu'il apprit que ses prestations étaient terminées depuis le début du mois. Il se présenta alors chez son employeur qui, faute d'un certificat médical attestant de son aptitude à reprendre le travail, refusa de le réintégrer dans ses fonctions. Malgré plusieurs démarches à cet effet, il ne peut obtenir de confirmation officielle de son aptitude au travail et dut attendre jusqu'au 16 mars 1984 avant que la Régie ne lui adresse une décision écrite et motivée qui allait lui permettre de reprendre ses occupations habituelles.

Jusqu'à maintenant, la Régie a refusé de compenser le manque à gagner de 1 624 $ de cet accidenté. Elle appuie ce refus sur les considérations suivantes: l'indemnité de remplacement du revenu n'est versée que pour la période d'incapacité et rien dans la loi n'oblige la Régie à fournir à la victime une attestation d'aptitude au travail. Elle conclut à toute absence de faute ou négligence puisqu'elle a respecté la loi et les règlements en transmettant la décision écrite et motivée prévue à l'article 52.4 de la loi. Enfin, la Régie ajoute qu'elle n'est pas autorisée à verser des dommages et intérêts pour compenser la perte de salaire pendant la période où le travailleur n'a pu reprendre son emploi même s'il était apte au travail.

Nous ne pouvons accepter cette argumentation. Nous estimons que, en exigeant l'expertise médicale destinée à mettre fin aux prestations, la Régie s'engageait par le fait même à fournir au travailleur accidenté, le cas échéant, les éléments nécessaires à la preuve de son aptitude à reprendre le travail. Il lui appartenait donc, comme d'ailleurs le lui impose sa propre loi, de communiquer au travailleur accidenté sa décision écrite et motivée de mettre fin à l'indemnité de remplacement de revenu à compter de la date de l'expertise médicale. Muni d'un tel document, le travailleur aurait rapidement réintégré ses fonctions auprès de son employeur. Il dut attendre 54 jours avant que la Régie ne satisfasse à son obligation de lui faire parvenir ce document; il en résulta une perte de salaire de 1 624 $ due à la négligence de la Régie. Ce préjudice doit être réparé et des dommages et intérêts s'imposent. La Couronne, comme tout citoyen, est responsable civilement des dommages qu'elle cause par l'intermédiaire de ses administrateurs[40]. On ne saurait accepter, pour échapper à cette responsabilité, que l'autorisation de réparer sa faute fasse défaut. Nous attendons la réaction de la Régie à notre position.

Par ailleurs, afin que cette situation ne se reproduise plus, la Régie a accepté d'étudier la question pour tenter d'améliorer son système et de raccourcir les délais. On envisage la possibilité qu'un certificat d'aptitude à l'emploi puisse être remis à l'accidenté par le médecin au moment de l'expertise médicale ou encore transmis par le médecin-aviseur aussitôt que ce dernier a approuvé les conclusions de l'expert. De la sorte, on arriverait sans doute à réduire considérablement les lésions susceptibles de se répéter en cette matière.

---

39 Dossier 84-50457.

40 Dussault, René, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, tome 2, p. 1479-1480 « Il semble toutefois, tant en ce qui a trait à l'administration fédérale qu'à celle du Québec, que les tribunaux retiennent la responsabilité de la Couronne, lorsqu'elle est propriétaire, non pas en se référant à une loi particulière, dont l'application fautive mettrait en cause l'administration, mais en raison des devoirs de droit commun, mentionnés aux articles 1054 et 1055 du Code civil, qui pèsent sur tout particulier [...] Dans cette optique, la teneur de la faute de l'administration ne se distingue en rien de celle d'un particulier. Par ailleurs, l'exercice défectueux d'un pouvoir ou la mauvaise exécution d'un devoir conféré par une loi engage la responsabilité de l'administration. En effet, l'acte est fautif non seulement quand il est posé sans autorisation de la loi, mais aussi lorsque la puissance publique manque à cette obligation générale de prudence et de diligence dans l'exécution d'un acte légal. »

• ***Des frais injustement payés***

Les rapports médicaux

À plusieurs reprises, nous avons constaté que les citoyens sont tenus d'effectuer un déboursé qui varie de 5 $ à 25 $ et parfois même davantage, pour obtenir de leur médecin traitant un rapport médical exigé par la Régie. Il arrive même qu'un tel rapport doive être soumis de façon périodique et régulière, entraînant la multiplication des déboursés de la part de l'accidenté.

Il va de soi que la Régie a compétence pour exiger de tels documents mais nous croyons que les frais occasionnés par ces examens ne devraient pas être à la charge de la victime. En effet, les articles 60 à 63 de la Loi sur l'Assurance automobile stipulent expressément que l'examen demandé par la Régie doit se faire aux frais de cette dernière et que le médecin « doit faire rapport à la Régie de ses constatations, traitements et recommandations ». La loi est très claire quant à l'obligation qu'elle fait aux médecins de fournir un rapport à la demande de la Régie. Si le travail occasionné pour la production de tels documents doit être rémunéré, ne relève-t-il pas de la responsabilité de la Régie de statuer à ce chapitre et de s'entendre avec les médecins s'il y a lieu ?

Nous avons donc proposé que soient éliminés pour la victime ces frais médicaux directement reliés aux suites d'un accident d'automobile. La question demeure à l'étude.

Les expertises médicales

Il arrive que les victimes d'accident d'automobile doivent payer des sommes allant de 150 $ à 250 $ pour couvrir les frais d'une expertise médicale devant servir à appuyer leur contestation auprès du Bureau de révision ou de la Commission des affaires sociales. Nous avons proposé que la Régie rembourse de tels frais lorsque l'expertise est de nature à permettre d'infirmer la décision prise en première instance.

Cette question a fait l'objet d'une étude par un comité qui a effectivement recommandé le remboursement des contre-évaluations médicales dans les seuls cas, toutefois, où le réclamant a été victime d'une erreur flagrante. Selon le Service juridique de la Régie, l'injustice d'une décision apparaît comme flagrante lorsque cette décision ne saurait être justifiée ni par une interprétation valable du texte de loi pertinent ni par une appréciation équilibrée des faits mis en preuve. Cette solution nous paraît nettement insuffisante et très difficile d'application. Le critère de remboursement est basé sur « l'erreur flagrante » qui laisse nous semble-t-il, beaucoup de place à l'arbitraire. Ne serait-il pas plus simple et plus juste de rembourser les frais de l'expertise puisque le nouveau rapport a contribué à établir la véritable situation médicale de la victime et à corriger la décision erronée déjà prise par la Régie.

• ***L'absence de décision écrite et motivée***

Lors d'une expertise médicale faite le 23 novembre 1983 à la demande de la Régie, le médecin accordait à l'accidenté un nouveau déficit anatomo-physiologique de 2 %[41] ; il proposait également la tenue d'un examen psychiatrique qui eut lieu quelques mois plus tard. Celui-ci n'apporta rien de nouveau aux résultats de la première expertise. Or, la Régie avait déjà communiqué une décision écrite et motivée pour informer la victime du nouveau taux de déficit anatomo-physiologique qu'on lui accordait. Comme l'examen psychiatrique n'avait en rien modifié ce verdict, elle refusa de communiquer une nouvelle décision à l'accidenté, lui refusant du même coup le droit d'en demander la révision. Un préjudice sérieux était ainsi causé au requérant qui ne pouvait plus contester les résultats de son deuxième examen. On invoqua pour agir de la sorte qu'on ne voulait pas accorder un nouveau délai d'appel.

Nous avons exprimé aux autorités concernées notre désaccord devant ce refus allant à l'encontre des dispositions de l'article 52 de la Loi sur l'Assurance automobile qui précise que « les décisions de la Régie doivent être motivées et communiquées par écrit aux intéressés ». De plus, « en communiquant sa décision à un réclamant, la Régie doit aviser ce dernier de son droit d'interjeter appel ». La Régie a donc l'obligation d'informer les accidentés de tous les gestes qui sont posés à leur endroit ainsi que des implications monétaires de ces actions. Dans le cas qui nous occupe, la victime était en droit de connaître les résultats de l'examen psychiatrique et de le contester si elle le jugeait à propos. La Régie a accepté notre recommandation de sorte que les résultats de l'examen pratiqué par un de ses experts sont désormais communiqués à la victime sous forme de décision, même lorsque ces derniers n'apportent rien de nouveau au dossier.

41 Dossier 84-50234.

• *Des décisions dans des termes trop généraux*

À plusieurs, reprises nous avons constaté qu'il serait indispensable que l'accidenté qui réclame le remboursement de frais médicaux (ou paramédicaux) connaisse le détail des frais aceptés ou refusés de même que les raisons motivant le non-remboursement. La pratique veut toutefois que la Régie transmette un avis de remboursement global, sans autre explication. Les accidentés ont par la suite beaucoup de difficultés à obtenir l'information qui pourrait leur permettre de contester la décision ou de fournir les preuves nécessaires pour établir leur admissibilité au remboursement de certains frais.

À notre demande, la Régie a accepté de transmettre un avis détaillé à certains de nos requérants. Nous lui avons proposé d'étendre cette politique à l'ensemble de sa clientèle.

• *Le refus de remettre une copie du dossier médical*

Parmi les plaintes qui nous ont été adressées au cours de 1984, nous avons eu à défendre le cas de certaines victimes à qui la Régie refusait de fournir une copie complète de leur dossier médical. En effet, les procureurs de ces accidentés avaient besoin de tels documents pour préparer la défense de leurs clients. Le refus des agents d'indemnisation de fournir ces pièces s'appuyait sur une directive qui avait été mal comprise.

Suite à notre intervention, les procureurs concernés ont reçu une réponse favorable à leur requête. Désormais, tout procureur qui en fera la demande recevra promptement les informations qui lui sont nécessaires pour conseiller ou représenter son client. La Direction de l'indemnisation devait également s'assurer que la directive en question soit bien expliquée à ses agents et appliquée comme il se doit dans l'avenir.

• *Une pratique condamnable: l'épuration des dossiers*

L'examen de certains dossiers nous a par ailleurs fait découvrir certaines annotations qui nous paraissent pour le moins déplacées. On y lit, par exemple, « le travailleur autonome peut toujours nous jouer » ou encore « le médecin-traitant est reconnu pour sa grande complaisance ». On devrait s'abstenir de telles observations qui menacent le traitement objectif du dossier et n'apportent aucune information utile, sans compter que, appuyées sur aucune preuve, elles peuvent apparaître comme purement gratuites.

Ayant constaté que des commentaires de cette nature se retrouvaient dans le dossier de l'un de nos requérants, nous faisions valoir à la Régie les inconvénients qui pouvaient en résulter pour lui, surtout si ce dossier devait être acheminé au Bureau de révision et peut-être même à la Commission des affaires sociales. On nous a répondu que les autorités considèrent que l'agent d'indemnisation, tout comme le médecin-aviseur, ne font que donner des opinions strictement personnelles et que, de toute façon, les documents qui les contiennent sont épurés avant de quitter l'enceinte de l'organisme.

Nous avons fait savoir à la Régie que nous considérions l'épuration des dossiers comme une pratique condamnable en soi. En effet, pour assurer une bonne compréhension du problème et une prise de décision éclairée, tous les documents au dossier doivent être examinés: il ne saurait donc être question d'en éliminer. De plus, et surtout en permettant l'épuration, on court le risque de sombrer dans l'arbitraire et de voir disparaître des pièces pertinentes mais compromettantes. Pour nous la solution est claire: tous les documents doivent demeurer au dossier mais on doit s'abstenir d'y inscrire des informations inutiles ou malveillantes, surtout si elles reposent sur de simples intuitions que, de toute façon, on devra finalement retirer.

À la suite de notre intervention, la Régie a enfin accepté d'aviser le personnel concerné d'éviter que des opinions personnelles apparaissent dans les dossiers et plus spécifiquement sur les documents internes et administratifs.

La Direction générale du Code de la route

• *Un changement de politique sans information suffisante*

La Direction générale du Code de la route, responsable de l'émission du renouvellement ou de la suspension des permis de conduire et des certificats d'immatriculation fait chaque année plusieurs centaines de milliers de transactions qui l'obligent à entrer en contact avec de très nombreux Québécois.

En 1983, dans le but d'améliorer l'efficacité du système d'immatriculation des véhicules automobiles, la Régie a apporté des changements majeurs au processus de renouvellement de l'immatriculation. Désormais, la période de renouvellement n'est plus concentrée dans les mois de février et mars mais répartie sur toute l'année. La date de renouvellement n'est plus la même pour tous les citoyens: c'est l'initiale du nom du propriétaire qui détermine le mois au cours duquel ce dernier doit obtenir un nouveau certificat d'immatriculation.

Un tel changement venait bien sûr bousculer les habitudes des citoyens et plusieurs d'entre eux ont omis, par oubli, négligence ou autrement, d'effectuer le renouvellement de leur vignette. Rappelés à l'ordre lors d'un intervention policière, ces citoyens écopaient d'une amende de 100 $. Les enquêtes que nous avons effectuées dans ces dossiers nous ont permis de conclure que les requérants, malgré un coûteux désagrément, ne se trouvaient pas véritablement lésés dans les circonstances. En effet, la loi stipule que le propriétaire doit assumer la responsabilité de l'immatriculation de son véhicule; les avis de renouvellement transmis par la Régie ne constituent qu'un rappel de courtoisie.

Cependant, bien que nul ne soit censé ignorer la loi, il incombe à l'administration publique de bien informer les citoyens des changements apportés aux législations et la Régie, dans ce cas, était fautive. Nous avons donc proposé que l'on applique la loi avec moins de rigueur, pour l'année de transition, en faisant bénéficier les propriétaires en infraction d'un délai de 48 heures pour remédier à la situation. Une telle mesure, nous fit-on remarquer, n'était pas souhaitable: elle profiterait aux fraudeurs qui attendraient d'être avertis avant de procéder au renouvellement exigé par la loi et il serait pratiquement impossible de départager les citoyens de bonne foi de ceux qui ne le seraient pas.

Nous avons dû nous rendre à cette argumentation non, cependant, sans avoir demandé à la Régie d'informer les citoyens de leur obligation de voir eux-mêmes à l'immatricualtion de leur véhicule. La Régie accéda de bonne grâce à notre requête et entreprit une campagne publicitaire ayant comme thème « À chacun son mois de renouvellement ». Il y était clairement fait mention de la responsabilité qui incombe à chaque propriétaire de véhicule relativement au renouvellement de l'immatriculation.

• *La suspension d'un permis de moniteur et de conducteur sur une simple délation non vérifiée*

Le 16 mai 1983, la Régie exigeait qu'un moniteur de conduite[42] retourne son permis de conducteur et de moniteur au plus tard le 30 mai suivant, sans lui faire connaître le véritable motif d'une telle décision. En effet, après avoir reçu une lettre de délation de l'employeur l'informant que ce moniteur n'était plus apte à exercer son métier parce qu'il avait répandu du café sur lui sans s'en rendre compte, la Régie décidait de suspendre le permis du requérant sans effectuer d'autre vérification. Notre enquête a révélé que, bien qu'il ait subi un accident grave en 1964, l'examen médical annuel auquel ce moniteur se soumettait depuis ne laissait apparaître aucune séquelle qui puisse l'empêcher de conduire une automobile. Suite à cette enquête, la Régie décidait quand même d'exiger une nouvelle expertise médicale sans annuler, entre-temps, la suspension du permis. L'expertise a confirmé qu'aucun élément ne permettait de considérer le requérant comme inapte à conduire et la Régie a dû autoriser une nouvelle délivrance du permis de moniteur, le 23 octobre 1983.

Nous avons signalé à la direction concernée, qu'il était inadmissible que l'on suspende ainsi un permis de conduire sur une simple délation, sans avoir au préalable vérifié les faits. Certes, la Régie a l'obligation de veiller à la sécurité publique, mais elle a également le devoir de s'assurer qu'elle détient les informations requises avant de priver un citoyen de son « gagne-pain ». Les autorités ont reconnu le bien-fondé de notre intervention et ont invité leurs fonctionnaires à se montrer plus critiques à l'égard des délations de ce genre et à ne suspendre le permis que lorsque les faits allégués sont solidement établis. De plus, elles ont accepté de verser une compensation pour les dommages encourus soit, dans les circonstances, la perte de salaire pour la période comprise entre les mois de juin et novembre 1983. Le moniteur a reçu la somme de 6 300 $.

• *Le retard indu à s'acquitter de ses obligations*

La personne qui désire opérer une école de conduite doit fournir à la Régie, au moment où elle présente sa demande de permis, un cautionnement sous forme d'argent comptant ou de police d'assurance, garantissant la solvabilité de l'entreprise. En cas de faillite ou de fermeture de l'école, la Régie, en tant que détentrice du cautionnement, doit s'assurer que tous les remboursements dus aux élèves soient effectués. Le règlement prévoit en effet qu'un étudiant inscrit à une école de conduite qui a discontinué de dispenser des cours, a droit au remboursement de toute leçon prescrite au programme et non dispensée par l'école.

Le 6 février 1984, un citoyen faisait appel à nos services pour connaître l'évolution de son dossier dont il était sans nouvelles depuis le 8 décembre 1982[43]. Le problème concernait la Division de la gestion des écoles de conduite. Après s'être conformé à la procédure en obtenant un jugement de la Division des petites créances de la Cour provinciale à cet effet, le requérant n'avait toujours pas été remboursé pour les leçons qu'il avait payées mais qu'il n'avait cependant pas reçues. Nous avons invité la Régie à faire diligence pour finaliser ce

42 Dossier 83-51411.

43 Dossier 84-10260.

dossier. En tant que responsable de la gestion des écoles de conduite, la Régie a l'obligation de voir à ce que l'école ait un cautionnement valide. Si les remboursements ne peuvent être effectués par la compagnie qui fournit la police de garantie, la Régie doit en assumer les frais directement. En mai 1984, on nous informait que le requérant, tout comme les 50 autres étudiants concernés, avaient finalement été remboursés par la compagnie.

4.2 Suivi de 1982-1983

La Direction générale du Service aux accidentés

• *Les délais à statuer*

Le rapport de l'an dernier, rappelait l'objectif que la Régie s'était fixée en matière de délais: rendre une décision à l'intérieur des 17 jours ouvrables qui suivent la demande d'indemnité. Nous devons malheureusement constater que cet objectif n'a pas encore été atteint: les délais pour les cas relativement simples sont toujours de six semaines environ. Pour les dossiers plus complexes, on ne s'est guère amélioré. Mentionnons à titre d'exemple, que le traitement de réclamations en cas de décès de la victime[44] peut donner lieu à des délais de 10 à 12 mois avant qu'une décision ne soit rendue.

• *La refonte du système informatisé*

Dans le but de réduire les délais, la Régie a procédé en 1983 à la refonte de son système informatisé, mais cette opération connaît elle-même des retards importants: il faudra attendre encore plusieurs mois avant d'en voir les résultats.

• *Les retards à demander un rapport médical*

Nous avons également souligné les inconvénients importants causés par les retards à demander un dossier hospitalier, un rapport radiologique ou un protocole opératoire. À maintes reprises, au cours de 1984, nous avons pu constater les mêmes lacunes dans ce domaine.

Les pièces médicales sont d'emblée nécessaires à l'étude des dossiers, qu'il s'agisse de connaître l'évolution de la condition de la victime, d'apprécier la période d'incapacité ou d'évaluer l'étendue des séquelles permanentes. Ces pièces devraient donc systématiquement faire partie des dossiers. Leur traitement s'en trouverait d'autant accéléré et on éviterait les interruptions dans le versement des indemnités de remplacement du revenu.

• *Les délais des services médicaux*

Les dossiers soumis aux services médicaux ont connu, au cours de 1984, des délais encore trop importants; la situation s'est même détériorée par rapport à celle de l'année précédente. Ainsi, pour tenter de soulager la Direction de la révision, on y a affecté des médecins-aviseurs, les retirant ainsi de leurs tâches régulières. Il en est résulté évidemment une accumulation de dossiers non traités par ces médecins si bien que de trois à quatre semaines qu'il était l'année dernière, le délai de traitement est passé de six à huit semaines.

En outre, nous avons remarqué que certaines pratiques ne sont pas de nature à réduire les délais. Par exemple, quand un rapport médical apparaît incomplet ou nécessite des informations supplémentaires, le médecin-aviseur plutôt que de prendre contact par téléphone avec le médecin-traitant, comme le prévoit la procédure, exige une nouvelle évaluation, sommaire il est vrai, mais quand même constatée par écrit. Évidemment, cela retarde la prise de décision.

Enfin, pour être en mesure d'évaluer les séquelles permanentes d'un accident, il est parfois nécessaire de consulter le dossier hospitalier de la victime. Avant de l'exiger, la Régie attend que soit fixée la date de la convocation pour l'expertise. Il y a là une perte de temps qu'on pourrait facilement éviter.

• *Les délais de l'expert à remettre son rapport*

Il nous faut souligner que les délais mentionnés à ce chapitre l'an dernier ont été réduits cette année de façon appréciable. Le système de suivi et de rappel instauré par la Régie auprès des médecins spécialistes s'est avéré passablement efficace.

• *Les délais des Bureaux de révision*

Au cours de l'année, la Régie a pris certaines mesures pour corriger les délais excessifs des bureaux de révision. Alors qu'en décembre 1983 on dénombrait 3 500 dossiers en attente d'audition, en décembre 1984, ce nombre était ramené à 2 830. Il s'agit d'une réduction de 20 % ce qui n'est pas négligeable, mais il faut exiger davantage: les délais sont encore beaucoup trop longs. Relevons seulement parmi nos nombreux dossiers le cas de cette victime d'accident qui a dû attendre plus de quinze mois avant de recevoir l'indemnité de 20 000 $ à laquelle elle avait droit[45], et de cette autre qui, pour une réclamation produite le 24 mars

44 Dossiers 84-12000 et 84-11322.

45 Dossier 84-10149.

1981, n'a pu obtenir une réponse que 3 ans plus tard, soit le 30 avril 1984[46].

Réduire le nombre de dossiers en attente est un objectif louable, mais il faudrait peut-être penser à s'attaquer à la cause première de l'encombrement, soit le trop grand nombre de décisions portées en appel. Pour ce faire, il faudrait d'abord améliorer la qualité du traitement des réclamations de première instance et peut-être mettre sur pied une procédure simple, efficace et rapide de reconsidération administrative qui pourrait, en apportant les correctifs qui s'imposent, éliminer des bureaux de révision tous les cas d'erreur manifeste. Nous disons bien une procédure simple, efficace et rapide pour ne pas répéter les erreurs que n'a pas su éviter la Commission de la santé et de la sécurité du travail[47].

Quant au processus de révision lui-même, on peut se demander s'il ne serait pas suffisant pour les cas les plus simples, qui pourraient être prévus par règlement, que la question soit étudiée par un seul réviseur plutôt que de recourir systématiquement à deux ou même trois membres. On pense immédiatement aux dossiers où il s'agit simplement d'apprécier une preuve médicale. On sait que, dans ces circonstances, on se contente d'exiger une nouvelle expertise médicale dont les conclusions sont automatiquement entérinées par le Bureau de révision.

Parmi d'autres, nous avons fait part à la Régie de ces suggestions. Nous voulons croire qu'elle leur accordera la considération qu'elles méritent.

• *Un procédé administratif déficient*

Un accidenté qui, dans l'attente de l'indemnité que lui versera la Régie d'assurance automobile, a reçu du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu une aide conditionnelle, doit s'attendre à ce que les sommes qui lui ont été remises à ce titre soient déduites de l'indemnité à laquelle il a droit. Tel le veut la loi qui impose à la Régie l'obligation de « déduire [...] des indemnités [...] le montant versé par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu [...] ». Pour s'acquitter de son obligation, la Régie émet un chèque au montant total de l'indemnité due à la victime, chèque qu'elle remet au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Celui-ci encaisse le chèque, se rembourse et en émet un nouveau pour le solde au nom de l'accidenté.

Notre rapport de 1983 dénonçait cette pratique; elle n'est pas conforme à la loi qui exige que la Régie elle-même déduise le montant reçu par l'accidenté à titre d'aide conditionnelle et, de plus, elle occasionne des délais qui n'ont pas leur raison d'être.

Les autorités de la Régie nous ont confirmé qu'elles entendaient faire modifier cette procédure. Un nouveau protocole d'entente tenant compte de nos remarques aurait été soumis au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Aucune solution définitive n'aurait encore été arrêtée et nous recevions toujours, en 1984, des plaintes à ce sujet.

5. L'Office des ressources humaines

• *La conclusion d'un problème dénoncé depuis 1979*

Depuis plusieurs années déjà, le Protecteur du citoyen reprochait à l'Office de recrutement et de la sélection du personnel, auquel l'Office des ressources humaines a succédé, de se reconnaître un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser aux concours de recrutement, les candidats qui compensaient par des années d'expérience la scolarité normalement requise[48]. C'est par une interprétation fort discutable des expressions « sont également admissibles » et « exceptionnellement, peuvent être admis » que contenaient la plupart des règlements de classification, que l'Office s'arrogeait ce pouvoir. Or, il est généralement admis en droit administratif qu'on ne peut attribuer à quiconque un pouvoir discrétionnaire par voie réglementaire. Il faut avoir recours à une disposition législative habilitante.

Après de nombreuses interventions de notre part, on a finalement accepté de réviser tous les règlements de classification des divers corps d'emploi, afin d'en exclure les expressions qui portaient à une interprétation fautive. On trouve maintenant l'expression « est également admis », qui rend obligatoire l'application d'une clause stipulant que la scolarité manquante puisse être compensée par l'expérience.

Ce processus de modifications réglementaires s'avère lent, d'autant plus qu'une réforme globale de la gestion de la fonction publique fut introduite par une nouvelle loi sanctionnée en décembre 1983. Mais on nous a confirmé « l'intention arrêtée d'extensionner (cette clause) dans tous les règlements de classification ».

À ce jour, un très grand nombre de règlements ont déjà été modifiés. Nous invitons les autorités compétentes à faire diligence pour que le problème que nous dénonçons depuis 1979 soit définitivement réglé.

---

46 Dossier 84-10139.

47 Voir p. 40.

48 *Rapport annuel 1979*, livre second, p. 94.

6. La Société d'habitation du Québec

• Une « injustice » inhérente à un règlement ou une interprétation abusive

Le programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle prévoyait un certain nombre de conditions pour qu'il puisse s'appliquer. Parmi celles-là, on exigeait que le propriétaire en soit à son premier titre de propriété et que, s'il s'agissait d'une maison mobile, il détienne une assurance-hypothèque. Ces deux conditions combinées équivalaient à exclure de ce programme les propriétaires de maisons mobiles.

En effet, les conditions du marché rendaient tout à fait illusoire pour les propriétaires de ces maisons l'obtention d'une assurance-hypothèque. Ceux-ci se voyaient donc privés de la subvention qu'autorise le programme d'accès à la propriété. D'autre part, s'ils décidaient de vendre leur maison mobile pour devenir acquéreurs d'une maison « immobile », on leur opposait le fait qu'ils n'en étaient pas à leur premier titre de propriété. Concrètement, les propriétaires de maisons mobiles se voyaient donc exclus du programme. Telle n'était pas pourtant l'intention du législateur.

Une dizaine de requêtes nous furent adressées à ce sujet. Notre analyse révéla rapidement que le vice se trouvait dans la règlement lui-même. Nous en fîmes part à la Société d'habitation qui convint qu'il s'agissait là ou d'une « imprécision du législateur, ou d'une exigence exorbitante, ou encore d'une interprétation abusive ». De toute façon la Société allait voir à faire modifier le règlement pour qu'il ne subsiste aucune ambiguïté.

Elle procéda effetivement à la modification souhaitée et un décret du gouvernement vint, non seulement corriger la situation pour l'avenir, mais permettre à nos requérants de pouvoir bénéficier de cet élargissement.

Partie IV
Les statistiques

Tableau 1

Répartition des demandes reçues par le Protecteur du citoyen en 1970, 1975 et 1980 à 1984

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'interventions refusées		Demandes d'interventions acceptées		Total
1970	225	7 %	1 492	45 %	1 625	48 %	3 342
1975	751	12 %	2 759	46 %	2 541	42 %	6 051
1980	714	7 %	5 695	59 %	3 308	34 %	9 717
1981	682	8 %	4 199	51 %	3 304	41 %	8 185
1982	713	8 %	4 640	49 %	4 038	43 %	9 391
1983	1 639	14 %	6 132	53 %	3 791	33 %	11 562
1984	2 134	18 %	5 577	48 %	4 037	34 %	11 748

Illustration

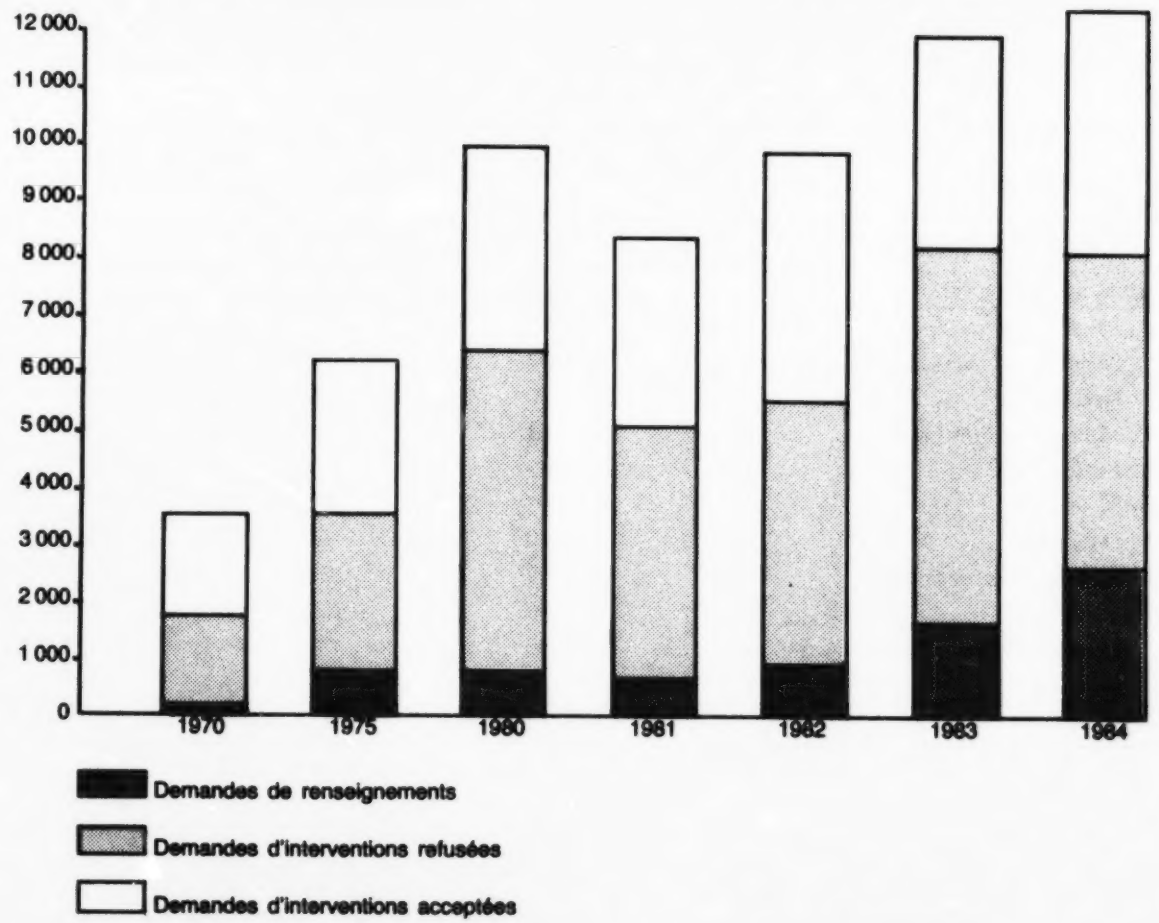


Tableau 2

La clientèle du Protecteur du citoyen en 1983 et 1984

	1983		1984	
A — Personnes impliquées:				
hommes	6 722	58 %	6 805	58 %
femmes	4 690	41 %	4 823	41 %
personnes morales et groupes	150	1 %	120	1 %
Total	**11 562**	**100 %**	**11 748**	**100 %**
B — Langues de communication:				
français	10 898	94 %	11 188	95 %
anglais	659	6 %	553	5 %
autre	5	—	7	—
Total	**11 562**	**100 %**	**11 748**	**100 %**
C — Moyens de communication:				
lettre	1 029	9 %	938	8 %
entrevue	515	4 %	440	4 %
téléphone	10 015	87 %	10 308	88 %
aucun (initiative du Protecteur)	3	—	62	—
Total	**11 562**	**100 %**	**11 748**	**100 %**
D — Intermédiaires:				
aucun	10 410	90 %	10 632	90 %
parent	660	6 %	680	6 %
député	20	—	18	—
tiers	472	4 %	418	4 %
Total	**11 562**	**100 %**	**11 748**	**100 %**

E — Provenance régionale

Régions administratives	**Population**[1]		**1983**		**1984**	
01 Est-du-Québec	236 692	4 %	278	2 %	252	2 %
02 Saguenay et Lac-Saint-Jean	304 848	5 %	334	3 %	267	2 %
03 Québec	1 045 130	16 %	3 776	33 %	4 070	35 %
04 Mauricie et Bois-Francs	448 503	7 %	410	4 %	337	3 %
05 Estrie	240 830	4 %	133	1 %	150	1 %
06 Montréal	3 677 207	56 %	6 182	53 %	6 191	53 %
07 Outaouais	274 720	4 %	113	1 %	124	1 %
08 Abitibi – Témiscamingue	154 752	2 %	161	2 %	186	2 %
09 Côte-Nord	115 090	2 %	105	1 %	102	1 %
Nouveau-Québec et Baie James	18 340	—	9	—	3	—
Extérieur	—	—	61	—	66	—
Total	**6 516 112**	**100 %**	**11 562**	**100 %**	**11 748**	**100 %**

1. *Source:* Bureau de la statistique du Québec, population estimée au 1er juin 1983.

Tableau 3

Délais de traitement des dossiers soumis au Protecteur du citoyen en 1983 et 1984

	1983		1984	
A — Renseignements fournis:				
la journée même	1 505	92 %	1 930	90 %
en deçà d'une semaine	71	4 %	125	6 %
au-delà de la semaine	63	4 %	79	4 %
Total	**1 639**	**100 %**	**2 134**	**100 %**
B — Demandes d'interventions refusées:				
la journée même	5 286	86 %	4 723	85 %
en deçà d'une semaine	231	4 %	313	6 %
en deçà d'un mois	188	3 %	167	3 %
en deçà de trois mois	114	2 %	123	2 %
au-delà de trois mois	61	1 %	39	—
Demandes retirées	252	4 %	212	4 %
Total	**6 132**	**100 %**	**5 577**	**100 %**
C — Demandes d'interventions acceptées:				
en deçà d'une semaine	503	14 %	338	10 %
en deçà d'un mois	1 097	31 %	1 111	34 %
en deçà de trois mois	1 179	33 %	1 303	39 %
en deçà de six mois	529	15 %	444	13 %
au-delà de six mois	231	7 %	136	4 %
Total	**3 539**	**100 %**	**3 332**	**100 %**
D — Interventions en cours à la fin de l'année	252		705*	
Grand total	**11 562**		**11 748**	

* 456 de ces dossiers ont été reçus en novembre et décembre 1984.

Tableau 4

L'action du Protecteur du citoyen compte tenu de la nature de la demande

	1983		1984	
A — Demandes de renseignements ou d'aide:				
Renseignement fourni	1 471	90 %	1 916	90 %
Aucune aide possible	168	10 %	218	10 %
Total	**1 639**	**100 %**	**2 134**	**100 %**
B — Demandes d'interventions refusées ou retirées:				
Information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	5 524	90 %	5 319	95 %
Aucune communication possible	356	6 %	46	1 %
Aucune action — Demande retirée par le citoyen	252	4 %	212	4 %
Total	**6 132**	**100 %**	**5 577**	**100 %**
C — Demandes d'interventions acceptées:				
Personne non lésée:				
Explication de la situation (loi, règlements)	2 293	65 %	2 063	62 %
Service additionnel rendu	163	5 %	93	3 %
Aucune communication possible	3	—	12	—
Personne lésée sans que l'administration soit responsable:				
Situation corrigée à notre demande	95	3 %	92	3 %
Personne lésée par l'administration gouvernementale:				
Correction obtenue suite à notre intervention	601	17 %	683	21 %
Correction obtenue avant ou durant l'intervention	297	8 %	244	7 %
Correction impossible (explication ou service rendu)	83	2 %	59	2 %
Correction pour l'avenir seulement	—	—	41	1 %
Correction obtenue sur recommandation formelle	2	—	31	1 %
Correction demandée en attente d'une réponse	2	—	10	—
Correction demandée, mais refus de l'administration	0	—	4	—
Total	**3 539**	**100 %**	**3 332**	**100 %**
D — Interventions en cours	252		705	
Grand total	**11 562**		**11 748**	

Tableau 5

Répartition selon le secteur des demandes de renseignements formulées au Protecteur du citoyen en 1983 et 1984

Secteur concerné	1983		1984	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	885	54 %	810	38 %
Secteur privé	628	38 %	979	46 %
Organismes du Québec non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	85	5 %	65	3 %
Autres gouvernements au Canada	41	3 %	56	3 %
Réseau scolaire, hospitalier et municipal	—	—	36	1 %
Autres	—	—	188	9 %
Total des demandes	**1 639**	**100 %**	**2 134**	**100 %**

Tableau 6

Motifs de refus des demandes d'intervention adressées au Protecteur du citoyen en 1983 et 1984

Motifs de refus	1983		1984	
A — Hors compétence:		**(86 %)**		**(86 %)**
Matière d'ordre privée	2 644	43 %	2 659	47 %
Organismes non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	1 745	28 %	319	6 %
Organismes municipaux*			431	8 %
Organismes hospitaliers*			272	5 %
Organismes scolaires*			115	2 %
Organismes fédéraux et des autres provinces	452	7 %	466	8 %
Titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	245	4 %	275	6 %
Autres	207	4 %	215	4 %
B — Intervention jugée non nécessaire:		**(14 %)**		**(14 %)**
Demande prématurée	337	5 %	362	6 %
Demande retirée	361	6 %	242	4 %
Autres	141	3 %	221	4 %
Total	**6 132**	**100 %**	**5 577**	**100 %**

* Nouvelle catégorie en 1984, comprise dans organismes non gouvernementaux en 1983.

Tableau 7

Principales causes de lésions identifiées lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1983 et 1984

Causes de lésions	Répartition			
	1983		1984	
Délai déraisonnable	329	34 %	353	33 %
Erreur de fait et de droit	207	21 %	180	17 %
Simple négligence ou maladresse	164	17 %	172	16 %
Acte non conforme à la loi et aux règlements	103	10 %	97	9 %
Décision entachée de vices de procédure (quasi-judiciaire)	104	10 %	16	1 %
Problème de système	—	—	81	8 %
Acte non conforme aux directives ou au processus établis	—	—	62	6 %
Acte injuste, ou déraisonnable, ou discriminatoire	34	3 %	50	5 %
Abus de pouvoir	8	1 %	34	3 %
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	—	—	15	1 %
Autres	36	4 %	12	1 %
Total	**985**	**100 %**	**1 072**	**100 %**

Tableau 8

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1984

Ministères ou organismes	Demandes d'intervention			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Ministères:				
Affaires culturelles	8	3	2	13
Affaires municipales	2	—	1	3
Affaires sociales	9	3	4	16
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	17	5	5	27
Assemblée nationale	1	—	—	1
Commerce extérieur	2	1	—	3
Communautés culturelles et Immigration	1	1	1	3
Communications	—	2	3	5
Conseil du trésor	1	—	—	1
Éducation	153	64	6	223
Énergie et Ressources	15	6	3	24
Environnement	16	5	6	27
Finances	3	1	—	4
Fonction publique	1	—	1	2
Habitation et Protection du consommateur	5	2	2	9
Industrie, Commerce et Tourisme	5	1	3	9
Inspecteur général des institutions financières	7	—	—	7
Justice	254	77	39	370
Loisir, Chasse et Pêche	14	5	8	27
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	508	195	180	883
Revenu	194	129	72	395
Transports	47	16	15	78
Travail	3	—	1	4
Travaux publics et Approvisionnement	1	—	1	2
Bureaux:				
Protection civile	2	1	2	5
Révision de l'évaluation foncière	2	2	—	4
Commissions:				
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	25	7	8	40
Affaires sociales	28	33	16	77
Fonction publique	1	—	—	1
Municipale du Québec	1	—	—	1
Normes du travail	42	3	10	55
Police	5	—	2	7
Protection du territoire agricole	13	2	3	18
Québécoise des libérations conditionnelles	—	1	—	1
Santé et Sécurité du travail	306	240	207	753
Transports	1	1	2	4

Tableau 8 (suite)

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1984

Ministères ou organismes	Demandes d'intervention			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Institutions:				
Curatelle publique	13	2	16	31
Directeur général des élections	3	3	—	6
Offices:				
Crédit agricole	13	2	1	16
Langue française	—	—	1	1
Personnes handicapées	7	—	3	10
Planification et de développement	1	1	—	2
Protection du consommateur	1	1	2	4
Recrutement et sélection du personnel	23	—	—	23
Service de garde à l'enfance	4	—	—	4
Régies:				
Assurances agricoles	3	4	1	8
Assurance automobile	303	180	28	511
Assurance-dépôts du Québec	1	—	—	1
Assurance-maladie	35	12	7	54
Entreprises de construction	4	1	—	5
Logement	16	18	10	44
Loteries et courses	1	—	—	1
Permis d'alcool	1	—	1	2
Rentes du Québec	76	32	24	132
Sociétés:				
Développement industriel du Québec	1	—	—	1
Habitation du Québec	61	10	8	79
Grand total	**2 260**	**1 072**	**705**	**4 037**

Tableau 9

Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1984 pour les cas de lésions

Ministères ou organismes	Résultat				
	Correction impossible	Correction obtenue		Correction demandée	Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention	à l'étude	
Ministères:					
Affaires culturelles	—	2	1	—	3
Affaires sociales	—	—	3	—	3
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	—	2	3	—	5
Commerce extérieur	—	—	1	—	1
Communautés culturelles et Immigration	—	—	1	—	1
Communications	—	1	1	—	2
Éducation	6	16	41	—	63
Énergie et Ressources	1	1	4	—	6
Environnement	1	1	3	—	5
Finances	—	—	1	—	1
Habitation et Protection du consommateur	1	—	1	—	2
Industrie, Commerce et Tourisme	—	—	1	—	1
Justice (Sûreté du Québec)	20	17	37	3	77
Loisir, Chasse et Pêche	1	1	3	—	5
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	11	28	152	4	195
Revenu	3	48	78	—	129
Science et Technologie	1	—	—	—	1
Transports	1	—	15	—	16
Bureaux:					
Protection civile	—	—	1	—	1
Révision de l'évaluation foncière	—	—	2	—	2
Commissions:					
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	5	—	1	1	7
Affaires sociales	15	4	14	—	33
Libération conditionnelle	—	1	—	—	1
Normes du travail	—	1	2	—	3
Protection du territoire agricole	—	1	1	—	2
Santé et sécurité du travail	13	50	177	—	240
Transports	—	—	1	—	1
Institutions:					
Curatelle publique	1	1	—	—	2
Directeur général des élections	—	2	1	—	3
Offices:					
Crédit agricole	—	1	1	—	2
Planification et développement du Québec	—	—	1	—	1
Protection du consommateur	—	—	1	—	1

Tableau 9 (suite)

Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1984 pour les cas de lésions

Ministères ou organismes	Résultat				
	Correction impossible	Correction obtenue		Correction demandée	Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention	à l'étude	
Régies :					
Assurances agricoles	—	—	4	—	4
Assurance automobile	15	46	114	5	180
Assurance-maladie	—	—	12	—	12
Entreprises de construction	—	—	1	—	1
Logement	4	2	12	—	18
Rentes du Québec	1	14	16	1	32
Société :					
Habitation du Québec	—	4	6	—	10
Total	**100**	**244**	**714**	**14**	**1 072**